

Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu  
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

Juuse Montonen  
Pro gradu –tutkielma

**EU:n normatiivisen vallan rajat –**  
työntekijöiden oikeuksien normidiffuusion vastustus EU:n ja Etelä-Korean välisen  
vapaakauppasopimuksen työvoimalausekkeen toimeenpanoelimissa

Juuse Montonen  
Pro gradu –tutkielma  
Ohjaaja: Anni Kangas

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

Montonen, Juuse: EU:n normatiivisen vallan rajat: työntekijöiden oikeuksien normidiffuusion vastustus EU:n ja Etelä-Korean välisen vapaakauppasopimuksen työvoimalausekkeen toimeenpanoelimityksessä

Pro gradu -tutkielma, 128s

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma/Kansainvälisen politiikan opintosuunta

Toukokuu 2018

-----  
Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan EU:n normatiivisen vallan rajoja tutkimalla työntekijöiden oikeuksien levittämistä vapaakauppasopimuksien kestävä kehityksen lausekkeissa. Tutkimus sijoittuu kansainvälisen poliittisen talouden sekä kansainvälisen kaupan ja työntekijöiden oikeuksien sidoksen (engl. *trade-labor-linkage*) tutkimukseen. Pääpaino työssä on normidiffuusioteorian soveltamisessa Aasian kontekstiin.

Tutkimustapaukseni on EU:n ja Etelä-Korean välisen vapaakauppasopimuksen työvoimalauseke. Se edustaa kauppasopimuksiin sisältyviä EU:n uuden sukupolven kestävä kehityksen lukuja kauppasopimuksissa. Näiden on tarkoitus toimia ”välittäjäaineena” työntekijöiden oikeuksien normidiffuusiolle ja EU:n sääntelyjärjestelmän levittämiseksi. Lausekkeet voivat olla EU:n normatiivisen vallan viimeisiä linnakkeita muuttuneessa maailmanjärjestyksessä, mutta niidenkään käyttö ei ole lunastanut EU:n normatiivisia tavoitteita etenkin Aasiassa. EU:n ja Etelä-Korean välinen vapaakauppasopimus on tuore foorumi, jossa EU on normatiivista valtaa käyttänyt ja jossa sitä on voimakkaasti vastustettu.

Aikaisemmassa tutkimuksessa on havaittu heikko tai olematon korrelaatio sosiaalisten normien ja erityisesti ammattiliittovapauksien leviämisen sekä työntekijöiden oikeuksien kehittymisen ja kauppasopimuksien työvoimalausekkeiden välillä. On myös havaittu erityisesti Aasiassa vahvaa vastarintaa EU:n sosiaalisten normien vakiintumiselle ja *resistenssiä* sosiaalisten normien muutokselle. Tutkimukseni tarkastelee näiden havaintojen takana olevia tekijöitä ja EU:n ajaman normidiffuusion rajoja EU:n ja Etelä-Korea vapaakauppasopimuksen työvoimalausekkeen toimeenpanoelimityksessä.

Tutkimukseni teoreettinen viitekehys rakentuu kriittisen normidiffuusioteoriaperinteen ympärille, etenkin Annikka Björkdahlin luomalle tutkimusperustalle normidiffuusiosta *vähemmän Eurooppa-keskeisessä* ympäristössä, jossa EU:n normatiivista vaikuttamista haastetaan kasvavissa määrin. Tutkijat ovat asettaneet normin vastaanottajan analyysin keskiöön ja pyrkineet kriittisesti tarkastelemaan miten EU:n normatiivista valtaa hahmotetaan ja haastetaan. EU:n ja Etelä-Korean välisen vuorovaikutuksen lähempi tarkastelu vapaakauppasopimuksen kestävä kehityksen lausekkeen toimeenpanoelimityksessä tarjoaa taustan teoreettiselle keskustelulle kitkaisesta (engl. *friction*) normatiivisen muutoksen prosesseista ja normin vastaanottajan merkityksestä diffuusion vastustajana. Puran tutkimuksessa työelämän peruseriaatteita koskevien normien ’globaalin’ ja ’paikallisen’ välistä vuorovaikutusta ja tuon ilmi reaktioita, joita norminottaja on tuottanut normidiffuusion aikana

diffuusion välittäjäaineessa eli vapaakauppasopimuksen kestävä kehityksen lausekkeessa. Teoreettinen viitekehys on kehitetty kolmen keskeisen käsitteen ympärille: kitka (*engl. friction*), vastustus (*resistance*), toimijuus (*agency*) ja normatiivinen yhteensopivuus (*normative fit*).

Menetelmällisesti tutkimus on tapaustutkimus. Analyysivälineenä hyödynnän tutkimuskohteen käsitteellistämiseksi, luokittelemiseksi ja operativisoimiseksi prosessinjäljitystä. Operationalisoinnissa muokkaan keskeiset teoreettiset käsitteet analyysikehikoksi muuttujiksi ja rakennan argumentin sosiaalisesta mekanismista normidiffuusion torjumisen taustalla. Tätä operationalisointia havainnollistan analyysiosuudessa. Empiirinen analyysi kohdistuu normin vastaanottajan vastustuksena ymmärrettäviin reaktioihin eli Etelä-Korean hallinnon tekoihin tai toimimattomuuteen, retoriikkaan ja diskursseihin. Tarkastelen prosessia aikavälillä 2011–2017, jolloin normidiffuusion vaiheiden ja kehittymisen tulisi olla havaittavissa työvoimalausekkeiden toimeenpanoelimityksissä. Analyysia edeltää normin haastamisen kontekstin (*engl. norm contestation context*) analysointi työvoimalausekkeen neuvotteluista, sen sisällöstä ja ajetun normisäätelyn ja Etelä-Korean normatiivisen ympäristön yhteensopimattomuudesta.

Normin vientiin kohdistuvat rajoitteet ovat analyysin perusteella lähtöisin vastaanottavasta osapuolesta ja ehdollisia sen ympäristötekijöille. Etelä-Korea on osoittanut vahvaa toimijuutta normidiffuusion aikana ja se on ollut vaikutusvaltainen normin vastaanottaja, joka on torjunut, valinnut itselleen sopivaa normatiivista sisältöä, ja käyttänyt jopa röyhkeitä luovan vastustamisen muotoja. Tutkielma avaa normin vastustamisen logiikkaa ja sen ilmentymiä. Etelä-Korea on normatiivisen eli ”pehmeän vallan” vastustamisella tuottanut toimijuuttaan edelleen ja asettanut rajoja EU:n normatiiviselle vallalle.

Tutkielma rakentaa siltaa työvoimalausekkeiden tutkimuksen ja normidiffuusion tutkimuksen välille. Yhdistämällä normidiffuusiotutkimuksen teoreettisia oletuksia työvoimalausekkeiden empiiriseen tutkimukseen, tutkielma tuo molemmille tutkimussuuntauksille lisäarvoa. Normidiffuusion tutkimukselle työ tarjoaa empiirisen tapausesimerkin keskittymällä normin vastaanottajan hybrideihin reaktioihin Aasiassa. Tämä kasvattaa teorian havaintojen määrää sekä sen todistusvoimaa. Työvoimalausekkeiden tutkimukselle tutkielma tarjoaa uudenlaisen näkökulman ja analyysikehikon ymmärtää havaintoja työntekijöiden oikeuksien ja työvoimalausekkeiden heikosta korrelaatiosta.

## Sisällysluettelo

1	Johdanto.....	1
2	Tutkielman yhteiskunnallinen merkitys ja yhteys suuriin maailmanpolitiikan kehitysuuntiin .....	5
2.1	Kasvanut kysyntä länsimaissa kestäväälle kaupankäynnille ja tarve sosiaalisten normien levittämiseksi.....	5
2.2	Maailmantalouden voimasuhteiden muutoksen rajoitteet EU:n normatiiviselle vallalle – Kauppasopimukset EU:n normatiivisen vallan viimeisenä linnakkeena .....	7
3	Kansainvälisten työelämän normien hallintajärjestelmän kehittyminen .....	11
3.1	Työntekijöiden oikeuksien levittäminen kansainvälisen kaupan yhteydessä .....	11
3.2	Työelämän normien vastustus monenkeskisen kaupan kontekstissa.....	12
3.3	Globaali työoikeusregiimi .....	13
3.4	Työvoimalausekkeet kansainvälisten työntekijöiden oikeuksien toimeenpanomekanismeina Yhdysvaltojen ja EU:n kahdenkeskisissä kauppasopimuksissa .....	14
4	EU:n uuden sukupolven kauppasopimukset välittäjäaineena kansainvälisten työelämän normien diffuusiolle .....	16
4.1	Uudet instrumentit EU:n työvoimalausekkeissa .....	18
5	EU:n normatiiviset tavoitteet työntekijöiden oikeuksien ja kestävä kaupan käynnin normidiffuusiolle .....	21
6	Aikaisempi tutkimus työvoimalausekkeista .....	23
6.1	Työvoimalausekkeiden ja työntekijöiden oikeuksien kehittymisen välinen heikko korrelaatio .....	25
6.2	Tutkimustulokset uusien pehmeiden instrumenttien vaikutuksista lupaavia .....	27
6.3	Aikaisemmassa tutkimuksessa noussut tarve paikallisen kontekstin huomioimiseksi .....	30
6.4	Poliittisen tahdon puute este työvoimalausekkeiden vaikuttavuudelle .....	31
7	Teoreettinen viitekehys – normatiivisen vallan teoria ja normidiffuusio.....	33
7.1	Reflektiivinen normidiffusioteoria .....	35
7.1.1	Normidiffuusion kitkainen luonne.....	39
7.1.2	Toimijuus .....	41
7.1.3	Normin vastustus .....	42
7.1.4	Normidiffuusion lopputulokset.....	45
7.1.5	Lokalisaatio .....	46
7.1.6	Paikallinen konteksti ja normidiffuusio .....	47
7.1.7	Kauppakumppanista johtuva ristiriita taloudellisten ja sosiaalisten normien välillä.....	48
7.1.8	Muut ehdot positiiviselle normidiffuusiolle .....	50
7.2	Teoriatiivistelmä .....	51
8	Menetelmä.....	54
8.1	Tapaustutkimus .....	54
8.2	Prosessin jäljitys.....	56
8.2.1	Teoriaa testaava ja teoriaa rakentava prosessin jäljitys .....	57
8.2.2	Kausaalimekanismi .....	58

8.2.3	Muuttujat .....	59
8.3	Analyysikehikko .....	60
8.4	Kuvio analyysikehikosta .....	64
9	Aineisto .....	64
10	EU:n normatiivisen vaikutusvallan vastarinta Aasiassa .....	66
11	Normin haastamisen konteksti Etelä-Koreassa .....	71
11.1	Etelä-Korea toimijana ja EU:n normien ottajana .....	71
11.2	EU:n ja Etelä-Korean välinen vapaakauppasopimus .....	73
11.3	Normidiffuusio kauppasopimuksen neuvotteluprosessin aikana .....	73
11.4	Työvoimalausekkeen sisältö .....	78
11.5	Toimeenpanomekanismit .....	81
12	Normatiivinen yhteensopimattomuus normidiffuusion vastustuksen lähteenä .....	84
12.1	Ammattiliittovapaudet Itä-Aasiassa .....	86
12.2	Työntekijöiden oikeuksien tila ja kehitys Etelä-Koreassa aikavälillä 2011-2017 .....	86
12.3	Rakenteelliset esteet ILO:n ydinsopimuksien ratifioinnille .....	90
12.3.1	Korealainen työmarkkinasuhdekulttuuri .....	91
13	Kitkainen normidiffuusio työvoimalausekkeen toimeenpanoelimissä .....	97
13.1	Etelä-Korean vastustus ja torjunta ammattiliittovapauksia koskevien normien diffuusiolle .....	98
13.1.1	Vuoropuhelusta kieltäytyminen reaktiona .....	102
13.2	Normatiivinen yhteensopimattomuus ja paikalliset erityispiirteet perusteluina normien torjumiselle .....	107
13.3	Positiiviset reaktiot normidiffuusiolle ja lokalisaation ilmentymät .....	110
13.3.1	Yritysvastuunormien vastaanottaminen ja lokalisaation ilmentymät .....	111
13.4	Kitkaisen normidiffuusion seurauksena nousseet EU:n sisäiset ristiriidat .....	114
13.5	Väliin tulevat muuttujat .....	118
14	Johtopäätelmät .....	121
15	Lähdeluettelo .....	128

## 1 Johdanto

Hanna Ojanen (2009) esittää *Ulkopolitikka*-lehdessä kysymyksen, onko EU:n valta ilmasto- ja ihmisoikeuskysymyksissä vähenemässä. Vai onko niin, ettei tätä valtaa koskaan ole suuremmin ollutkaan, vaan käsitys EU:n vaikutusvallasta on perustunut lähinnä toiveajatteluun? Ojasen kysymys tuo hyvin esille tutkimusongelmani eli kysymyksen EU:n normatiivisen vaikutusvallan rajoista. On perusteltua väittää, että EU:n vaikutusvaltaa on siirtynyt kilpailijoille. Kiinan ja Venäjän suvereenisuutta suosiva retoriikka on saanut enemmän kannatusta kuin EU:n rajoittava ihmisoikeusretoriikka. Ojanen huomauttaa, että jos vaikutusvalta tuntuu muuttuvan vallaksi – ja jos EU on valmis sitä käyttämään – myös vastarinta voi koventua. EU:n vaikutusvallan rajat lopulta määrittyvät kohteidensa mukaan. (Ojanen 2009.)

Normatiivisen vallan käsitteellä tarkoitetaan ideaalissa ja puhtaimmassa muodossaan vallankäyttöä, joka on ajatuksellista (*engl. ideational*) eli se käyttää normatiivista oikeutusta materiaallisen tai fyysisen voiman sijaan. Toiseksi, normatiivisella vallalla edistettävät periaatteet nähdään pääasiassa legitiimeinä eli ne on legitimoitu esimerkiksi kansainvälisissä sopimuksissa. Kolmanneksi, normatiivinen valta mielletään suostuttelevaksi toiminnaksi, joka sisältää argumentointia ja rakentavaa vuorovaikutusta osapuolien välillä. Viimeiseksi, normatiivisen vallan vaikutus (*engl. impact*) tulisi nähdä edistettävän periaatteen sosialisatona, joka on jatkuvaa keskusteluun ja vuorovaikutukseen osallistumista. Normatiivinen valta on kiteytettynä valtaa, joka pystyy muokkaamaan ”normaalin käsitettä” eli se on ”ideologista” perusluonteeltaan. (Manners 2009, 2–5.)

Eurooppa on jo 15 vuoden ajan kohdannut yhä monitahoisemman maailman ja sen normatiiviset ambitiot sekä käsitys ”normaalista” ovat nyt enemmän kuin koskaan ennen ympäristön haastamia. Tämä johtuu siitä, että mitä enemmän normeja sovelletaan olosuhteisiin, jotka ovat kaukana kontekstista, jossa ne ovat alun perin kehittyneet, sitä suuremmaksi riski normien noudattamatta jättämisestä kasvaa. EU voi sopeutumisessaan ympäristönsä muutokseen joko olla proaktiivisesti vaativampi sen levittämien normien kunnioittamisen suhteen, ottaa vapauksia normien sisällöstä, jotka

se on säätänyt tai astua enemmän tai vähemmän voimakkaaseen yhteydenottoon partnereidensa kanssa. (Laidi 2008, 12).

EU:n ja Etelä-Korean välinen vapaakauppasopimus on tuore foorumi, jossa EU on normatiivista valtaa käyttänyt ja jossa sitä on voimakkaasti vastustettu. Sopimus on poikkeuksellinen sen takia, että EU liitti ko. sopimukseen ensimmäistä kertaa kehittyneen valtion kanssa ”uuden sukupolven” kestävän kehityksen lausekkeen, jonka tarkoituksena on levittää EU:n sääntelyjärjestelmää ja työntekijöiden oikeuksiin sekä ympäristöön liittyvää normistoa. Lausekkeen keskeisiä komponentteja on ns. työvoimalauseke (*engl. labor clause*), joka pyrkii edistämään EU:n normistoa sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Etelä-Korean tapauksessa ajettavat normit ovat ensisijaisesti ammattiliittovapauksia, jotka on määritelty ja legitimoituneet ILO:n kansainvälisten sopimusten myötä.

Erityisesti länsimaissa kasvanut kysyntä kestäväälle kaupankäynnille on tehnyt kansainvälisten työntekijöiden oikeuksien levittämisestä tärkeän yhteiskunnallisen kysymyksen. Samalla maailmantalouden voimasuhteiden muutokset ja vallan siirtyminen Aasian ovat asettaneet huomattavia rajoitteita EU:n normatiiviselle vallalle. EU:n uuden sukupolven vapaakauppasopimukset, joiden keskeisenä tavoitteena on EU:n sääntelyjärjestelmän levittäminen, voivat olla EU:n normatiivisen vallan viimeisiä linnakkeita, mutta niidenkään käyttö EU:n normatiivisen viestin lähettämisessä ei ole lunastanut tavoitteita etenäkään Aasiassa. Nouseva Aasia ei jaa länsimaista käsitystä ammattiliittovapauksista ”normaalina” ja ”universaalina”, minkä takia EU:n sosiaalisten normien vienti maanosaan on ollut kitkaista.

Olen tässä tutkimuksessani rakentanut teoreettisen viitekehyksen käsittelemään normatiivisen vaikuttamisen vastustusta ja sen pohjalta luonut olettamuksien sarjan normidiffuusion epäonnistumisen taustalla olevasta sosiaalisesta mekanismista. Olen tulkinnut EU:n ja Etelä-Korean välistä vuorovaikutusta vastustamisen logiikan näkökulmasta ja poiminut aineistostani oletetun sosiaalisen mekanismin ilmentymiä, jotka ovat tutkimukseni mittaristoja.

Tutkimukseni logiikka on seuraava: Seuraavassa luvussa (luku 2) perustelen tutkimuksen yhteiskunnallista merkitystä ja yhteyttä suuriin maailmanpolitiikan kehitysuuntiin. Luvussa 3 avaen varsinaisen tutkimuskohteeni eli EU:n ja Etelä-Korean välisen vapaakauppasopimuksen

työvoimalausekkeen taustaa (luku 4) kertomalla EU:n kauppasopimukseen liitettävistä uuden sukupolven kestävästä kehityksen luvuista. Osana tätä, viimeisessä taustaosuuden kauppalehdessä selvitän myös, mitkä ovat EU:n normatiiviset tavoitteet työntekijöiden oikeuksien ja kestävästä kaupankäynnin normidiffuusiolle. (luku 5)

Aikaisemman tutkimuksen huomioimiseksi ja oman työni näkökulman muodostamiseksi aikaisempaa tietoa täydentäväksi, käyn läpi työvoimalausekkeiden ja EU:n uusien instrumenttien vaikuttavuuteen keskittyntä tuoretta tutkimusta (luku 6). Työssäni käytetty teorialähtöinen analyysikehikko ja hypoteesit pohjautuvat aikaisemmassa tutkimuksessa tehtyihin havaintoihin työvoimalausekkeiden ja työntekijöiden oikeuksien kehittymisen välisestä heikosta korrelaatiosta. Aikaisemmasta tutkimuksesta nousee myös motivaationi tutkia valittua tapausta tästä nimenomaisesta näkökulmasta. Tämän jälkeen rakennan teoreettista viitekehystäni (luku 7) aloittamalla normatiivisen vallan käsitteestä, edeten EU:n normatiivisen vallan kriittisestä tutkimuksesta reflektiiviseen normidiffuusioteoriaan ja björkdahilaiseen teoriaan normien tuonnista. Tähän perustuen esittelen myös teoreettisen viitekehýkseni ja keskeiset tutkimuksessa käytetyt käsitteet. Siirryn kuvaamaan menetelmällisiä lähtökohtiani tapaustutkimusta ja prosessinäjlitystä luvussa 10. Rakennan teorialähtöisen analyysirunkoni prosessinäjlityksen elementtien eli muuttujien suhteen, kausaalimekanismin ja niiden ilmentymien ympärille. Analyysirunkoni toimii työkaluna kvalitatiivisen aineistoni luokittelussa ja tulkinnessa. Lopuksi ennen varsinaiseen analyysiin siirtymistä tuon esille normidiffuusiokirjallisuuden tekemiä havaintoja EU:n normien levittämisen esteistä Aasiassa, mikä auttaa asettamaan tutkittavan tapaukseni kontekstiin ja vahvistamaan teoreettisia olettamuksiani (luku 11).

Tutielmani analyysiosio rakentuu kahteen osaan. Ensimmäisessä osiossa (luku 12) pohdin Etelä-Koreaa toimijana ja normin viennin vastaanottajana, minkä jälkeen tutkin vapaakauppasopimuksen neuvotteluprosessia ja sen tulosta eli vapaakauppasopimuksen sisältöä normidiffuusion vastustamisen näkökulmasta, sekä sitä, mitkä lähtökohdat työvoimalauseke antaa normidiffuusiolle sopimuksen toimeenpanon aikana.

Toisessa analyysiosassa, joka on pääasiallinen empiirinen tutkimusosioni, analysoin EU:n, Etelä-Korean hallinnon sekä kansalaisyhteiskunnan välistä vuorovaikutusta sekä Etelä-Korean vastustuksen reaktioita ja torjuvaa käyttäytymistä normidiffuusioprosessin aikana. Tuon myös ilmi kuinka



normatiivinen yhteensopimattomuus ja paikalliset erityispiirteet ovat olleet perusteluina normien torjumiselle. Vastapainoksi havaitsin kuitenkin myös positiivisia reaktiota ja lokalisaation ilmentymiä, joita kuvaan analyysin loppupuolella. Viimeisenä aineistosta nousseena havaintona problematisoin työvoimalausekkeen toimeenpanossa noussutta EU:n sisäistä ristiriitaa taloudellisten ja normatiivisten tavoitteiden välillä. EU:n normatiivista valtaa rajoittaa myös sen yhtenäisen normatiivisen päämäärän puuttuminen.

Varsinaiset tutkimuskysymykseni muotoutuivat teorialähtöisesti ja täsmentyivät käsitteiden operationalisoinnin yhteydessä. Tutkimusongelmani liittyvät kysymykseen siitä, että voiko EU levittää kestävästä kehityksen sanomaa ja erityisesti työelämän perusnormeja globaalisti uudessa maailmanjärjestyksessä ja mitkä ovat EU:n normatiivisen vallat rajat. Lähestyn tutkimuskysymystä vaikutuksenkohteina olevien maiden näkökulmasta ja kysyn jatkokysymyksinä, mitkä tekijät ovat esteinä EU:n normatiiviselle vaikuttamiselle. Kysyn myös, kuinka EU:n normatiivisen vallankäytön vastarinta on ilmentynyt nousevassa maanosassa Aasiassa. Nämä kysymykset myös osaltaan vastaavat kysymykseen kuinka paljon EU:lla on normatiivista valtaa.

## 2 Tutkielman yhteiskunnallinen merkitys ja yhteys suuriin maailmanpolitiikan kehitysuuntiin

### 2.1 Kasvanut kysyntä länsimaissa kestäväälle kaupankäynnille ja normien levittämiseksi

Globalisaation vaikutukset läntisessä maailmassa eivät ole olleet pelkästään positiivisia vaan pitkäaikainen stagnaatio ja jyrkästi kasvanut eriarvoisuus ovat riivanneet länsimaita jo vuosikymmeniä. Sosiaalisen epävarmuuden seurauksena vapaakauppaan kriittisesti suhtautuvat voimat ja mielipiteet ovat lisääntyneet ja kollektiivinen näkemys kaupan avoimuuden hyödyistä on heikentynyt merkittävästi läntisissä valtioissa, mikä on ilmentynyt esimerkiksi protektionistisena politiikkana ja populistien suosion kasvuna. Kansainvälisen kaupan kasvanut integraatio on nostanut huolia ”kilpajuoksusta pohjalle” (engl. *Race to the bottom*) eli kilpailukyvyn parantamisesta työntekijöiden oikeuksia polkemalla. Työntekijät teollisuusmaissa ovat saaneet huomata halpatuonnin aiheuttaman tuhovoiman tuotantorakenteissa ja kokea sosiaalisen dumpkauksen vaikutukset. Globalisaatiokriittisessä keskustelussa kansainvälinen kauppa on saanut osakseen erityisen paljon poliittista huomioarvoa, koska se on konkreettisella tavalla havainnoinut kuinka työläiset eri puolilla maapalloa pakotetaan kilpailemaan toisiaan vastaan eri pelisäännöillä ja herättänyt oikeudenmukaisuushuolia työntekijöiden välisestä kilpailusta (Rodrik 2017, 2–10). Ilman sääntöjä toimivassa globalisaatiossa, jossa markkinat, usein epätäydelliset sellaiset, hallitsevat ja määrittävät talouden syklejä ja rakenteita, ja jossa monikansalliset yritykset ja vahvimmat valtiot käyttävät määritysvaltaa, ovat työntekijät heikoimmassa asemassa. (Grandi 2009, 41).

Idea globalisaatiosta ei välttämättä voi selviytyä hyper-globalisaation puhaltavien taloudellisten voimien vastatulessa, jotka pitävät kasvua matalana, syövät veropohjaa ja pahentavat epätasa-arvoa (Subramanian 2015, 40–60). Muita aikaamme kuvaavia kehityssuuntia ovat olleet pääoman tulo-osuuden kasvu (ks. esim. Piketty 2014)<sup>1</sup> sekä epätasa-arvon kasvaminen työvoiman ja pääoman omistajien välillä (ks. esim. Krugman 2003; 2012).<sup>2</sup> Dani Rodrik on esittänyt, että kaupan avoimuuden säilyttäminen vaatisi länsimaissa sosiaalisen konsensuksen taakseen, joka puolestaan tarvitsisi sosiaaliturvamekanismia, jolla globalisaation aiheuttamia shokkeja pehmennettäisiin (Rodrik 1998,

---

<sup>1</sup> Piketty (2014) esittää teoksessaan *Capital in the Twenty-First Century*, että pääoman tuottoaste on ylittänyt talouskasvun ja pääoma on keskittynyt harvojen käsiin.

<sup>2</sup> Krugman perustelee väitettään teoksissaan: *The Great Unraveling: losing our way in the new century* (2003) sekä *Krugman End this depression now* (2012).

997–1,032). Globalisaatiokritiikin taustalla olevat argumentit globaalin talouden epäkohdista ovat siis todellisia ja globalisaatio ei selvästikään ole nostanut kaikkia veneitä pintaan.

Globaalissa taloudessa vallitsee epätasapainotila taloudellisen avoimuuden ja poliittisen tilan hallinnan välillä. Dani Rodrikin mukaan tarvitsemme pluralistisen maailmantalouden, jossa kansallisvaltiot säilyttävät riittävän autonomian säädellä sosiaalisia sopimuksiaan, mutta samalla tarvitsemme globaaleja sääntöjä, jotka edistävät liberaalin demokratian kehittymistä. Tämä liittyy laajempaan kysymykseen siitä, voidaanko kestäväällä ja reilulla kaupankäynnillä korjata kaupan vääristäviä vaikutuksia ja ylläpitää kestäviä demokraattisia rakenteita. (Rodrik 2017, 13). Sosiaalisesti kestävä globalisaatio vaatisi tuekseen kansainvälistä normistoa, jotta kaikki pelaisivat yhteisten pelisääntöjen mukaan. Kansainvälisten työelämän peruseriaatteiden harmonisointi pureutuisi globalisaation epäkohtien ytimeen, mutta niiden legitimitetistä ei ole olemassa yksimielisyyttä. EU ja Yhdysvallat ovat yrittäneet rakentaa kansainvälistä standardia työntekijöiden oikeuksista, mutta suuri osa maailman maista eivät jaa länsimaiden näkemystä kansainvälisistä työntekijöiden oikeuksista.

Kansallismielisten voimien ravistellessa Eurooppaa kauppasopimukset on usein nähty kansalaisten silmissä eliitin ja suuryritysten juonena edistää etujaan ihmisten ja valtion kustannuksella. Ihmisten huolet vapaakaupan sosiaalisista vaikutuksista ovat lisääntyneet siinä määrin, että lähes kaikki EU:n ja Yhdysvaltojen neuvottelemat vapaakauppasopimukset ovat joutuneet voimakkaaseen vastatuuleen viime vuosina – joista voimakkainta turbulenssia on kohdannut juuri EU:n ja Yhdysvaltojen välinen vapaakauppasopimus TTIP. Myös Kanadan kanssa solmittavan laaja-alaisen Ceta-vapaakauppasopimuksen ratifiointi kaatui hetkellisesti Belgian Vallonian alueparlamentin päätökseen olla hyväksymättä sopimusta (BBC 2016). Vahvistaakseen kauppasopimuksien legitimitettiä, Euroopan komission kauppaneuvottelijat ovat retoriikassaan korostaneet kauppasopimuksien kestävä kehityksen ulottuvuutta vakuuttaen, että sopimukset eivät vaaranna sosiaalista hyvinvointia vaan pikemminkin ovat keino parantaa sosiaalista oikeudenmukaisuutta (komissio 2010a; komissio 2010b). Kauppasopimuksien kestävä kehityksen lausekkeiden vahvistaminen voi olla keino vastata globalisaatiosta kärsivien kansalaisten huoliin, mutta se vaatisi eurooppalaisen työsuojelun tason omaksumista eurooppalaisen teollisuuden kanssa kilpailevissa valtioissa. Tutkimustulokset EU:n uusista instrumenteista eivät kovin vakuuttavasti tue näitä väitteitä kestävä kehityksen lausekkeiden

vaikuttavuudesta. Tätä ilmentää myös tutkimani tapaus EU:n ja Etelä-Korean välisen vapaakauppasopimuksen rajallisesta normatiivisten vaikutuksesta.

Globalisaatio ja vapaakaupan sosiaalinen oikeudenmukaisuus ovat nousseet näyttävästi pinnalle eurooppalaisessa politiikassa viimeisten vuosien aikana. Eurooppalaisen teollisuuden ja työpaikkojen suojeleminen globalisaatiolta on ollut läsnä lähes kaikissa eurooppalaisissa vaaleissa viime vuosina. Ranskan presidentti Emmanuel Macron nosti säännellyn vapaakaupan yhdeksi päävaaliteemakseen vuoden 2017 presidentinvaalikampanjassaan ja Saksan liittokansleri Angela Merkel on poliittisen kentän molemmilta laidoilta asetetun paineen vuoksi koventanut äänenpainoaan vapaakaupasta ja korostanut puheissaan protektionismia epäreilua kilpailua vastaan. (Merkel 2017). Presidentti Macron on esittänyt muun muassa erillisen Euroopan kauppasyyttäjän nimeämistä, jonka tehtävänä olisi tutkia kauppasopimusten kestävä kehityksen lausekkeiden rikkeitä erityisesti liittyen ympäristönsuojeluun ja työelämän normeihin sekä lisätä kaikkiin EU:n kauppasopimuksiin riitojenratkaisumekanismille alisteiset kestävä kehityksen luvut, joiden rikkominen johtaisi kauppasanktioihin. Tämän lisäksi Macron on ehdottanut kauppasopimuksien toimeenpanota erillisen valvontakomitean luomista jokaisen kauppasopimuksen yhteyteen. (Macron 2017; 2017b.)

Tutkimukseni aihealueena olevat työntekijöiden oikeuksia koskevat sopimusluvut (tästä edespäin työvoimalausekkeet) ovat nyt siis erityisen ajankohtaisia eurooppalaisessa poliittisessa keskustelussa. Euroopan parlamentilla on aina ollut vahva normatiivinen painotus kauppapolitiikassa, mutta Euroopan komissio on ohjannut unionin kauppapolitiikkaa markkinaorientoituneempaan suuntaan. Nyt myös jäsenmaat ovat tulleet parlamentin rinnalle peräämään EU:n kauppapolitiikan muutosta, joten EU:n sääntelykehikon levittäminen tulee olemaan yhä tärkeämmässä roolissa tulevaisuuden kauppapolitiikassa.

## **2.2 Maailmantalouden voimasuhteiden muutosten rajoitteet EU:n normatiiviselle vallalle – Kauppasopimukset EU:n normatiivisen vallan viimeisenä linnakkeena**

Nopeatempoinen voimasuhteiden muutos yhtäaikaaisesti globaalin talousmurroksen kanssa on heikentänyt EU:n ja Yhdysvaltojen kykyä levittää omaa normatiivista järjestelmäänsä sääntelyalueensa ulkopuolelle. Sääntelyalueella tarkoitetaan poliittista aluetta, jonka säännöt toimija kykenee joko suoraan tai välillisesti määrittämään. EU:n sääntelyaluetta ovat sen jäsenvaltioiden lisäksi lähialueet,

joiden toimintaa EU pystyy määrittämään esimerkiksi naapuruus- ja laajentumispolitiikkansa avulla. Poliittis-taloudellisen vaikutusvallan siirtyessä kasvavissa määrin Aasiaan, kysymykseksi nousee, kuka muovaa tulevaisuuden kansainvälisten normien sisällön. Länsimaissa on kasvava tarve varmistaa työntekijöiden oikeuksien tila ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus, mutta tämä on yhä vaikeampaa markkinavoimien määrätessä globalisaation voittajat ja häviäjät. Länsivallat ovat tähän vastatakseen yrittäneet pitää kiinni normatiivisesta valta-asemastaan, mutta niiden mahdollisuudet edistää työntekijöiden oikeuksia ulkopolitiikassa – mukaan lukien kauppapolitiittisissa instrumenteissa – ovat yhä rajallisemmat.

WTO:n Dohan kierroksen polkiessa paikallaan kaksi vuosikymmentä ja monenkeskisten kauppaneuvotteluiden näin ajautuessa umpikujaan, yhä useampi valtio on etsinyt vaihtoehtoista polkua kaupan vapauttamiselle. Kahdenkeskiset kauppa- ja investointisopimukset ovat kasvaneet räjähdysmäisesti viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Tuoreimpana ilmiönä on syntynyt mega-alueellisten vapaakauppasopimusten aalto, joista merkittävimpiä ovat Yhdysvaltojen ja samanmielisten Aasian talouksien välinen TPP (Trans Pacific Partnership), Yhdysvaltain ja EU:n välinen TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) ja vielä neuvotteilla oleva Kiinan luotsaama RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership). Yhdysvallat ja EU pyrkivät alueellisten kauppasopimusten avulla muuntamaan valtavan kotimaisen ostovoimansa määritelläkseen uuden sukupolven maailmankaupan säännöt, ennen kuin niiden vaikutusvalta järjestelmätasolla hiipuu. TTIP:n ja TPP:n peittämien laajojen markkinoiden takia, ulkopuolelle jääneet maat saattavat pyrkiä liittymään Yhdysvaltojen johtamiin kauppajärjestelyihin ja näin seurata Yhdysvaltojen ja EU:n asettamia standardeja. Toisena vaihtoehtona on, että suuret kehitysmaat rakentavat omat kauppajärjestelynsä, mikä johtaisi kilpailevien sääntöjen syntymiseen maailmankaupassa. (Zenya & Xinquan 2016.) Riskinä on, että Aasian-tyynenmeren alueelle nousee eri sääntöineen ja kannustinrakenteineen kaksi alueellista blokkia, toinen Yhdysvaltojen johtama ja toinen Kiinan, mikä kasvattaisi jännitettä alueella entisestään (Draper 2013).

Kauppapolitiikasta on tullut merkittävä suurvaltapolitiikan vallankäytön väline, jota Yhdysvallat, Kiina ja EU ovat käyttäneet aktiivisesti. Kiinan kauppajärjestelyt Aasiassa on tulkittu pyrkimyksenä haastaa Yhdysvaltojen johtava asema maailmanpolitiikassa. Kehityksen on kerrottu heijastavan kansainvälisen politiikan voimasuhteiden muutosta ja kuvailtu olevan siirtymävaihe, jossa valta keskittyy Aasiaan. EU

ja Yhdysvallat pyrkivät varjelemaan 1900-luvun maailmanjärjestystä, jossa länsivallat dominoivat ja määrittelivät maailmankaupan säännöt ja estämään uuden blokin vaikutusvallan kasvua. USA:n alullepanema mega-regionalismi on lähtölaukaus suuremmissa pelissä taantuvan läntisen hegemonian ja nousevien mahtien välillä. (Baru 2014, 11–16.)

Alueellisten kauppasopimusten yhteydessä on puhuttu maailmanlaajuisen kauppapolitiikan kultastandardin luomisesta. Transatlanttisen vapaakauppasopimuksen (TTIP) kannattajat väittävät, että sopimus antaisi EU:lle ja Yhdysvalloille mahdollisuuden muovata globaalin kaupan sääntöjä yli transatlanttisen talousalueen, luoden globaalin kultastandardin, jonka pohjalta seuraavat kauppasopimukset neuvoteltaisiin – ennen kuin nousevat talousmahdit sanelevat pelisäännöt. (Komissio 2011; Akman ym. 2015; World Economic Forum 2014; Freytag ym. 2014). TTIP:n vaikutusarvioissa sanotaan työntekijöiden oikeuksien suojan tason lisäämiseen liittyen, että sopimuksen epäsuora heijastusvaikutus (*engl. spill-over*) vahvistuisi, jos se tarjoaisi 'kultastandardin' työntekijöiden oikeuksien tasoksi sekä vahvan ja sitovan säännöksen yhteisyydestä kolmansien maiden kanssa. Kunnianhimoisen työvoimaa koskevan lausekkeen sisällyttäminen TTIP:hen (=vaatimus ILO:n ydinsopimusten ratifioinnista) vahvistaisi EU:n ja Yhdysvaltojen moraalista määräysvaltaa vaatia kolmansia maita sisällyttämään korkeita työelämän normeja tuleviin kahdenvälisiin kauppasopimuksiinsa (mm. De Ville ym. 2016). Välillisesti ja pidemmällä aikavälillä TTIP voisi siis nostaa työntekijöiden oikeuksia globaalisti, jos maat kuten Intia, tai jopa Kiina sidottaisiin TTIP:n asettamiin standardeihin kahdenvälisen tai alueellisten kauppasopimusten avulla. Kauppasopimukset voisivat muuttaa kaupankäynnin normeja Kiinan valtapiirissä ja näin sitoa Kiinaa vahvemmin liberalistiseen talousjärjestelmään. (Juutinen 2015, 40–41.)

Länsimaiden suhteellisen valta-aseman heikentyessä ja valtasuhteiden kallistuessa Aasiaan, on länsimaiden kyky vaikuttaa globaaleihin normeihin kaventunut merkittävästi. Kestävää kehitystä ja työoikeuksia koskevat sopimusluvut ovat pieni osa kauppapolitiikan laajempaa mittelökenttää, jossa valtiot pyrkivät turvaamaan kansantalouksille elintärkeän ulkomaankaupan toimintaedellytykset. Samalla ne kuitenkin voivat olla viimeisimpiä keinoja normatiivisille toimijoille, jotka kokevat puolustavansa universaaleja arvoja, levittää arvojaan ja sääntöjään. Markkinoiden ylivoimainen kysyntävoima on EU:n voimakkain, mutta heikkenevä vipuvarsi normatiivisten tavoitteiden saavuttamiseksi. ”Kansainvälisen kaupan säännöt”, ”kultastandardi” ja ”lupaus sosiaalisesti kestävästä

kaupankäynnistä” ovat länsimaiden kauppapoliittisessa retoriikassa tiuhaan ripoteltuja termejä. Tämän takia on tärkeää tutkia olemassa olevien työvoimalausekkeiden ja kestävästä kehitystä koskevien sopimuslukujen todellisia vaikutusmahdollisuuksia ja rajoitteita, jotta ymmärretään mitä niillä on saavutettavissa, ja mitä mahdollisuuksia niillä on edistää työntekijöiden oikeuksia, jos ne saadaan nostettua globaaleiksi kaupankäynnin säännöiksi. EU:n ja Etelä-Korean välinen vapaakauppasopimus antaa erinomaisen koealustan tutkia miten EU:n kauppapolitiikan kautta kanavoitua normatiivista vallankäyttöä on vastaanotettu nousevassa Aasiassa ja mitkä ovat sen mahdollisia rajoitteita.

Kauppasopimuksien kestävästä kehityksen luvuilla voi olla valtava potentiaali esimerkiksi kansainvälisten työntekijöiden oikeuksien harmonisoinnille, mutta niiden käyttö on kohdannut vastustusta ja heikentänyt niiden vaikutusvoimaa. Syynä vastustukselle voi olla EU:n heikentynyt rooli globaalissa taloudessa, mikä on tuonut kolmansille maille myös neuvotteluvoimaa kauppasopimusneuvotteluissa ja tämän seurauksena EU:n arvojen edistämisen heikentymistä. Vähentynyt tehokkuus on johtanut tilanteisiin, joissa EU ei esimerkiksi ole kyennyt asettamaan ehdollisia lausekkeitä kauppasopimuksiinsa. Tällöin myös EU:n arvot ja talousintressit ovat olleet törmäyslinjalla keskenään, mikä on näkynyt EU-instituutioiden välisenä taisteluna. EU:n sisäiset ristiriidat heikentävät taas sen tavoitteiden täyttymistä kauppapolitiikassa. EU:n arvojen edistäminen on kohdannut kaikkein vahvinta vastustusta valtasuhteiltaan symmetrisissä neuvotteluissa. Arvojen haastaminen on sitä todennäköisempää, mitä aktiivisempi ja arvopohjaisempi ulkopoliittinen toimija on kyseessä. EU:n yritykset yhdistää ihmisoikeuskysymyksiä kauppaneuvotteluihin on haastettu etenkin neuvotteluissa teollisuusmaiden kanssa, jotka ovat vähemmän halukkaita neuvottelemaan kaupan ulkopuolisista kysymyksistä kauppasopimuksien yhteydessä. Haastettuna EU:n arvot ovat tulleet helposti marginalisoiduksi. (Mckenzie & Meissner 2016, 834–840.)

Tutkimani tapaus edustaa edellä kuvailtua tilannetta normatiivisen vaikuttamisen vastustuksesta. Etelä-Korean suhde EU:hun on monella tavalla arvioituna lähellä symmetristä integroituneiden tuotantorakeinteiden takia ja suhdetta kuvastaa taloudellinen keskinäisriippuvuus. Etelä-Korea on vastustanut EU:n ajamia normeja ammattiliittovapauksista, joten EU:n normatiivinen valta sosiaalisten normien osalta on alustavasti kohdannut rajansa Aasiassa. Tutkimukseni pureutuu tähän kysymykseen kestävästä kehityksen tavoitteiden edistämisestä kauppapolitiikan avulla ja EU:n normatiivisen vallan rajoitteisiin muuttuneessa maailmassa.

### 3 Kansainvälisten työelämän normien hallintajärjestelmän kehittyminen

#### 3.1 Työntekijöiden oikeuksien levittäminen kansainvälisen kaupan yhteydessä

Seuraavissa kappaleissa taustoitan työntekijöiden oikeuksien levittämisen historiasta kansainvälisen kaupan yhteydessä, työelämän normien vastustuksesta monenkeskisen kaupan kontekstissa sekä nykyisen työoikeusregiimin kehitysvaiheista.

Kauppapolitiikassa on viimeisen kymmenen vuoden aikana yritetty löytää kompromissia pohjoisen ja etelän välillä siitä, kuinka käsitellä työelämän normeja kansainvälisen kaupan yhteydessä. Kuluttajat kehittyneissä maissa vaativat sosiaalisesti kestäväää globalisaatiota, mutta tasavertaisten työelämän normien asettaminen globaalisti on näyttäytynyt mahdottomana erilaisten työläinsäädäntöjen- ja käytäntöjen rinnakkaiselon takia; valtioiden työoikeusjärjestelmät juontavat juurensa erilailla historiallisesti kehittyneistä taloudellisesta, sosiaalisesta ja poliittisista todellisuuksista. (Grandi 2009, 40–42.)

Kansalaisyhteiskunta ja ammattiliitot ovat käyttäneet valtavasti resursseja ajaakseen työvoimausekkeiden (*engl. labor clause*) sisällyttämistä kauppasopimukseen ja monenkeskisen kaupan piiriin viimeisten vuosikymmenten aikana. (Grandi 2009). Työelämän normeja kauppasopimukseen ajavat toimijat katsovat, että kehittyneiden maiden työntekijöiden oikeudet voidaan turvata ainoastaan, jos työntekijöiden oikeudet kehittyvissä maissa on suojattu sortavilta hallituksilta ja yrityksiltä. Matala palkkataso ei itsessään ole työvoimausekkeiden kannattajien mukaan tekijä, joka luo epäreilun kilpailutilanteen, vaan kaikkein myrkyllisin on sen yhdistelmä huonojen työolojen ja työelämän perusnormien systemaattisen tukahduttamisen kanssa. Työvoimausekkeiden taustalla on myös kehittyneiden maiden pelko massiivisista arvoketjujen ja tuotannon siirtymisistä kilpailukykyisempiin kehitysmaihin. (Tsogas 1999, 351–363.)

Kansainvälisen kaupan ja työntekijöiden oikeuksien yhdistämisen kannattajat pohjaavat näkemyksensä siihen, että työelämän perusnormit ovat välttämättömiä ihmisoikeuskysymyksenä. Sidoksen vastustajat taas katsovat, että vapaakaupan edistäminen ja työntekijöiden oikeuksien edistäminen tulisi hoitaa erillisin keinoin. Lausekkeiden pitkänaikavälin perimmäisenä tavoitteena on vahvistaa työntekijöiden järjestäytymistä sekä uudelleen jakaa vaurautta ja valtaa pääoman ja työvoiman välillä. Esimerkiksi Lieberwitz (2006) väittää, että tämän laajan päämäärän saavuttaminen riippuu ensisijaisesti



työntekijöiden kollektiivisesta toiminnasta, jonka takia kaupan ja työntekijöiden oikeuksin sidoksen tulisi keskittyä toimeenpanemaan ammattiliittovapauksia, erityisesti oikeutta muodostaa liittoja ja rakentamaan kansainvälistä työntekijöiden liikettä pitkällä tähtäimellä. (Lieberwitz 2006, 642–648.)

### **3.2 Työelämän normien vastustus monenkeskisen kaupan kontekstissa**

Työelämän normien kansainvälinen hallinta on aina ollut kiistanalaisen keskustelun kohde, siihen liittyvien vastakkaisten poliittisten, taloudellisten ja ideologisten intressien johdosta. Yhdysvallat ja EU ovat 1980-luvun loppupuolelta lähtien toistuvasti vaatineet kansainvälisen kaupan ja työntekijöiden oikeuksien suhteen tunnustamista GATT:in (General Agreement on Tariffs and Trade) ja sen seuraajan WTO:n (World Trade Organization) puitteissa, mutta aloitteet on joka kerta torjuttu (Greven 2005, 3–7). Valtaosa kehitysmaista, etenkin suurimmat nopeasti kehittyvät taloudet ovat olleet tätä vastaan. Tämän vuoksi sosiaalinen ulottuvuus ei ole koskaan päässyt WTO:n agendalle eikä sitä koskevaa sopimusta olla saatu aikaiseksi järjestössä. Kehitysmaat ovat tuominneet työelämän normien ja kaupan yhdistämisen protektionistisena ja kehitystä vaarantava elementtinä, minkä takia ne ovat halunneet pitää asiat erillään kansainvälisen kaupan kontekstista. (ILO 2013, 17–18.)

Varhaisimmat yritykset tuoda työelämän normeja multilateraaliseen kontekstiin tapahtui ITO:n (International Trade Organisation) perustamisen yhteydessä ja keskusteluissa sitä edeltävän Havannan peruskirjan (1947) yhteydessä, jonka tarkoituksena oli asettaa perussäännöt kansainväliselle kaupalle tunnustamalla työntekijöiden oikeudet ja asettaa reilut työelämän normit velvoitteeksi kaikille kauppaosapuolille. Peruskirja ei kuitenkaan koskaan tullut voimaan, koska Yhdysvaltojen kongressi kieltäytyi ratifioimasta sopimusta vedoten sen epäsuoraan yhteyteen kauppaan ja puuttumiseen maan sisäiseen toimivaltaan. Samanaikaisesti neuvoteltuun GATT:iin epäonnistuttiin samoin tuomasta työelämän normeja koskevia kysymyksiä. (Grandi 2009, 2–6; ILO 2013, 17–18.)

Keskustelu kaupan ja työelämän normien yhteydestä elpyi vasta WTO:n perustamiskokouksessa Marrakechissa 1994 ja jatkui läpi WTO:n varhaisvuodet ministerikokouksissa Singaporessa 1996 ja Seattlessa 1999 sekä ILO:n kansainvälisissä työkonferensseissa 1994 ja 1998. Aihe oli vaikean ja kiivaan keskustelun kohteena kaikissa ministerikokouksissa teollisuusmaiden ottaessa yhteen kehitysmaiden ja ammattiliittojen työnantajien kanssa. Teollisuusmaiden ja kansalaisyhteiskunnan painostuksesta huolimatta sosiaalilausekkeen sisällyttämisestä WTO:n viitekehykseen epäonnistuttiin kerta toisensa jälkeen. (Grandi 2009, 4.)

WTO:ta repivä kahtiajako teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välillä ja osapuolten eriävät tulkinnat työelämän normien ja kaupan suhteesta, sekä molemminpuolinen pelko toisen osapuolen todellisista tarkoituksista ovat vesittäneet kaikki yritykset rakentaa yhteyttä kaupan ja työoikeuksien välille. Tämän takia työelämän normit eivät ole edenneet multilateraalisen kaupan kontekstissa, lukuun ottamatta työnjaon jakamista WTO:n ja ILO:n välillä Singaporessa 1996, jossa tunnustettiin ILO:n rooli toimivaltaisena järjestönä valvomaan, asettamaan ja edistämään kansainvälisiä työelämän normeja sekä sitouduttiin pidättäytymään käyttämästä työelämän normeja protektionistisiin tarkoituksiin. (OECD 2010, 10.) Työnjaon asettamisen jälkeen työelämän normeja koskeva kehitys on tapahtunut pääasiassa ILO:n puitteissa. Moni kehitysmaa on ratifioinut ILO:n sopimuksia ja hyväksynyt niiden sisällön, mutta suosineet ILO:n pehmeää hallintaa ja vastustaneet työntekijöiden oikeuksien liittämistä osaksi WTO:n sitovaa kaupparegiimiä. Sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiselle kansainvälisen kaupan kontekstissa asettaa suuren haasteen kehitysmaiden vastustus ulkopuolelta tuputettavia normeja kohtaan ja kehitysmaiden epäluulot länsimaiden todellisista motiiveista. (Greven 2005).

### **3.3 Globaali työoikeusregiimi**

Merkittävimmit globaalit toimenpiteet työntekijöiden oikeuksiin liittyen on tehty kansainvälisen työjärjestön (ILO) ja sen alla luotujen 156 valtiosopimuksen puitteissa, jotka säätelevät kansainvälisiä työntekijöiden oikeuksia. ILO:n yleissopimukset ovat kansainvälisoikeudellisesti sitovia ja velvoittavat jäsenvaltioita (Alston 2004). ILO:n sopimukset ovat pääosin saaneet universaalisesti hyväksytyjen ihmisoikeuksien aseman ja niitä on vahvistettu lukuisissa kansainvälisissä sopimuksissa ja julistuksissa. ILO ei kuitenkaan ole kyennyt varmistamaan sopimuksiensa tehokasta toimeenpanoa, jonka takia sitovaa ja täytäntöön pantua työoikeusregiimiä ei ole syntynyt (Greven 2005, 3–7). Tämä on johtunut siitä, että valtaosa ILO:n jäsenvaltioista ovat olleet haluttomia toteuttamaan ydinsopimuksissa lueteltuja oikeuksia käytännössä (Alston 2004).

Globaali työoikeusregiimi on kokenut perustavanlaatuisen muutoksen viimeisen kahden vuosikymmenen aikana edistääkseen tehokkaammin työntekijöiden perusoikeuksien harmonisointia (Alston 2004). Vuonna 1998 ILO:n 86. kansainvälisessä työkonferenssissa hyväksyttiin ILO:n julistus työelämän perusperiaatteista (1998 ILO declaration on Fundamental Principles and Rights at Work), joka on toiminut hyväksymisestään lähtien pohjana työelämän normeihin liittyviin kansainvälisiin

sitoumuksiin. Julistukseen viittaavat myös lähes kaikki sosiaalilausekkeen sisältävät kappasopimukset. Vuoden 1998 julistuksen myötä luovuttiin ILO:n ydinsopimuksista ensisijaisena normistona ja siirryttiin työelämän perusnormeihin, joita ovat: yhdistymisvapaus ja kollektiivinen neuvotteluoikeus, pakkotyön poistaminen, lapsityövoiman käytön kieltäminen ja työmarkkinoilla ja ammatinharjoittamisen yhteydessä tapahtuvan syrjinnän poistaminen. Samalla luotiin kansainväliselle työoikeudelle uudenlaisia hallintomuotoja kuten yritys vastuuseen liittyviä käytäntöjä. (Hassel 2008, 232–238.)

Uusi kansainvälinen työoikeusregiimi perustuu valtioita velvoittavien sopimusten sijaan työelämän periaatteiden pohjalta kirjoitetuille toimenpideohjelmille ja yksityisten toimijoiden vapaaehtoiselle toiminnalle. Pehmeän normiston avulla ollaan kyetty osittain ohittamaan kehittyvien maiden ja teollisuusmaiden välinen kahtiajako, joka on estänyt kansainvälisen työoikeusjärjestelmän kehittymisen, mutta samalla se on heikentänyt ILO:n sopimusperusteista valvontajärjestelmää periaatteiden epämääräisyyden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Kansainvälisen työoikeusjärjestelmän vaihtuminen sopimusperusteisesta pehmeään sääntelyyn on siis sekä heikentänyt että vahvistanut sitä. (Hassel 2008 238–242.)

### **3.4 Työvoimalausekkeet kansainvälisten työntekijöiden oikeuksien toimeenpanomekanismeina Yhdysvaltojen ja EU:n kahdenkeskisissä kauppasopimuksissa**

Kun läntiset teollisuusmaat epäonnistuivat työvoimaa koskevien velvoitteiden asettamisessa kansainvälisen kaupan agendalle, valitsivat ne unilateraalisen tien tehostaakseen kansainvälisten työntekijöiden oikeuksien toimeenpanoa. Yhdysvallat ja EU perustivat erityiset kehitysmaille kohdistuvat yleiset tullietuusjärjestelmät (GSP, Generalized System of Preferences), joiden tullietuuksista nauttiakseen kehitysmaiden oli suostuttava tiettyihin määriteltyihin vaatimuksiin, kuten kansainvälisesti tunnustettujen työntekijöiden oikeuksien takaamiseen. (Grandi 2009, 7; Greven 2005, 10.) Vuonna 1995 EU otti käyttöön Yhdysvaltojen kanssa vastaavan tullietuusjärjestelmän, joka sisälsi etuuksien peruuttamis- ja kannustinmekanismit. Etuudet ankkuroitiin ILO:n ydinsopimuksien noudattamiseen ja kansainvälisten työelämän perusperiaatteiden omaksumiselle (ILO 2013, 18).

Vapaakauppasopimukseen liitettävistä työvoimalausekkeista on tullut EU:lle ja Yhdysvalloille uusi mekanismi kansainvälisten työntekijöiden oikeuksien harmonisoimiseksi. Työvoimalausekkeilla tarkoitetaan kauppasopimuksien sopimuslukuja, jotka viittaavat normeihin liittyen

työmarkkinasuhteisiin ja minimityöehtoihin sekä sisältävät mekanismeja velvoitteiden noudattamisen valvontaan tai edistämiseen erilaisten yhteistyörakenteiden muodossa. Työvoimalausekkeet ovat värikäsjoukko, jotka ovat sisällöltään yksilöllisiä riippuen allekirjoittajamaista. Työvoimalausekkeen sisältämien kauppasopimusten määrä on kasvanut huomattavasti edellisen parin vuosikymmenen aikana. Vuonna 2015 265 kauppasopimusta sisälsi työvoimalausekkeen, kun vuonna 2005 lukumäärä oli vain 21. Valtaosa työvoimalausekkeista esiintyy ns. pohjoinen-etelä (teollisuusmaan ja kehitysmaan välissä) sopimuksissa, mutta lievää tendenssiä on viime vuosina tapahtunut työoikeuksia koskevien teemojen esiintymisessä kehitysmaiden keskinäisissä sopimuksissa. ILO:n selvityksen mukaan noin 60 % työvoimalausekkeista on luonteeltaan kannustavia (*engl. promotional*) ja löytyvät pääasiassa EU:n ja Uuden-Seelannin neuvottelemista sekä joistakin kehitysmaiden välisistä sopimuksista. Loput 40% työvoimalausekkeista ovat ehdollisia, koersiivisia elementtejä sisältäviä, ja esiintyvät etenkin Yhdysvaltojen kauppasopimuksissa. (ILO 2016, 11–15.)

Suurimmassa osassa työvoimalausekkeitä osapuolet sitoutuvat olemaan alentamatta työelämän normejaan ja käytäntöjään tai olemaan poikkeamatta työlainsäädännöstään kilpailukyvyn pönkittämiseksi. Lausekkeet sisältävät usein myös oikeudellisesti sitovia velvoitteita työelämän peruseriaatteista ja oikeuksista, työehdoista sekä riitojenratkaisumekanismin velvoitteiden rikkomisen varalle. ILO:n julistukset ja yleissopimukset ovat toimineet lähtökohtana viitteille kansainvälisesti tunnustettuihin työoikeuksiin. Kauppasopimukset kasvavissa määrin viittaavat tiettyihin ILO:n instrumentteihin etenkin vuoden 1998 julistukseen työelämän peruseriaatteista ja -oikeuksista sekä EU:n viime aikaisimmissa sopimuksissa ILO:n ydinsopimuksiin. (ILO 2013, 4.)

Työvoimaa koskevat määräykset ovat joko ehdollisia, jolloin niiden noudattamatta jättämisestä koituu taloudellisia seurauksia, sanktioiden tai kannustimien muodossa, tai ne voivat olla luonteeltaan parempaan työntekijöiden suojeluntasoon kannustavia, tarjoamalla osapuolille alustan keskinäiselle dialogille, yhteistyölle ja monitoroinnille. Yhdysvallat ja Kanada ovat suosineet ehdollisia työvoimaa koskevia määräyksiä vapaakauppasopimuksissaan, kun taas EU on perinteisesti käyttänyt kannustavia instrumentteja, jotka usein kuitenkin ovat oikeudellisesti sitovia. (ILO 2013, 2–3.) Yhdysvaltojen toimintatapana on ollut vaatia reformeja työlainsäädäntöön ja työmarkkinakäytäntöihin ennen sopimuksen allekirjoittamista (*pre-ratification requirements*) ja panostanut etenkin kapasiteetin rakennukseen liittyviin yhteistyömuotoihin sopimuksen voimaantulon jälkeen. (ILO 2013, 1–4.)

Työvoimалаusekkeiden täytäntöönpanoa fasilitoidaan perinteisesti institutionaalisella viitekehyksellä, joka sisältää osapuolten välisiä yhteistyöelimiä ja kansallisia yhteyspisteitä. Sopimukset usein määrittelevät yhteistyöhön perustuvia toimia useilla eri alueilla kuten tutkimusyhteistyötä, tiedonvaihtoa toimintatavoista ja teknistä tukea. Yhteistyö voidaan toteuttaa erillisen työvoimалаuseketta valvomaan asetetun elimen, tai vaihtoehtoisesti koko sopimusta hallinnoivan komitean avulla. Riitojenratkaisumekanismi on aktivoitu harvoin työvoimалаusekkeiden yhteydessä ja vain kerran riitatapaus on edennyt välimiesmenettelyyn asti. Kauppaosapuolet ovatkin pyrkineet ensisijaisesti dialogin ja yhteistyön kautta ratkaisemaan ja estämään räikeät sopimusrikkeet. (ILO 2013, 32.)

EU:n ja Etelä-Korean välisen vapaakauppasopimuksen työvoimалаuseke edustaa tyypillistä EU:n työvoimалаuseketta, jonka pääasiallinen normisisältö viittaa ILO:n ydinsopimuksiin ja keinot normien edistämiseksi pohjautuvat kannustaviin instrumentteihin kuten dialogin ja yhteistyön rakentamiseen institutionalisoiduissa yhteistyöelimissä.

#### **4 EU:n uuden sukupolven kauppasopimuksien kestävä kehitystä koskeva luvut välittäjäaineena kansainvälisten työelämän normien diffuusiolle**

1990-luvun puolivälistä lähtien EU on tarkoituksenmukaisesti tuonut 'kestävän kehityksen' ja 'sosiaalisen solidariteetin' unionin kauppapoliittisen diskurssin ytimeen (Orbie 2011, 165). Poliittinen diskurssi ja institutionalisoituneet oikeudelliset velvoitteet kestävän kehityksen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämisestä tulivat näkyviksi EU:n kauppasopimuksissa vuosituhannen vaihteessa kun ensimmäinen työelämän perusnormit sisältävä työvoimалаuseke liitettiin osaksi EU:n ja Etelä-Afrikan välistä kauppasopimusta (Trade, Development and Cooperation Agreement, TDCA). Sopimusta seurasi kauppasopimukset Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden kanssa vuonna 2000 (Cotonou Agreement) ja vuonna 2003 Chilen kanssa. (Campling 2016, 362.)

Työvoimaa koskevat lausekkeet EU:n kauppasopimuksissa ovat päivitettyjen kauppastrategioiden (2008, 2015) myötä laajentuneet ja syventyneet sisällöltään sekä hallinnointimuodoiltaan. EU:n uudenlainen lähestymistapa työvoimалаusekkeille uuden sukupolven kauppasopimuksissa on osa EU:n hanketta rakentaa syvempiä ja kattavampia kauppaa ja siihen liittyvien velvoitteiden globaalia verkosta (De Ville ym. 2016, 7). Kestävä kehitystä koskevat sopimusluvut EU:n viimeaikaisimmissa

kauppasopimuksissa sisältävät allekirjoittajaosapuolten sitoumuksia kansainvälisiin työ- ja ympäristönormeihin. Lausekkeissa osapuolet sitoutuvat olemaan alentamatta nykyistä sosiaalisensuojelun tasoaan ja kannustavat työntekijöiden oikeuksia kohentaviin toimiin. Uuden sukupolven kestävästä kehitystä koskevien lukujen tärkeimmät innovaatiot ns. kovan oikeuden puuttuessa ovat olleet etenkin niiden valvontajärjestelmässä. (Brando ym. 2015.) Työntekijöiden oikeudet ovat vahvimmin esillä EU:n viimeisimmissä kauppasopimuksissa EU:n ja Korean (2011) sekä EU:n ja Cariforumin (2008) välillä.

EU:n lähestymistavalle yhdistää työntekijöiden oikeuksia koskevat kysymykset osaksi kauppapolitiikkaa on tunnusomaista erityisten työntekijöiden oikeuksia käsittelevien lausekkeiden sisällyttäminen kauppasopimukseen osana kestävästä kehitystä laajemmin käsittelevää sopimuslukua. Sosiaalipoliittiset sitoumukset EU:n kauppasopimuksissa ovat syventyneet 2000-luvulla kolmella tavalla. Ensinnäkin sopimukset eivät pelkästään mainitse sosiaalisia normeja yhteistyöalueina, vaan viittaavat niihin ihmisoikeuksina. Toiseksi, oikeudelliset keinot puuttua kestävästä kehitystä käsittelevien lukujen sopimusrikkeisiin ovat vahvistuneet. Kolmanneksi, kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta sopimuksien monitorointiin ja toimeenpanoon on tehty olennainen osa kestävästä kehityksen lausekkeen toimeenpanoa. Uusina teemoina työvoimalausekkeisiin on upotettu viittauksia yritysvastuuseen ja eettisen kaupankäynnin ohjelmiin. (Van Den Putte 2015.)

Toisin kuin Yhdysvallat, EU ei ole velvoittanut kauppaosapuolia omaksumaan ILO:n periaatteita pidemmälle meneviä normeja. EU ei myöskään ole puolustanut sosiaalilauseketta sosiaalisen dumpkauksen ja taloudellisen kilpailukykyyn säilyttämisen retoriikalla, vaan komission diskurssi on aina painottanut kyseessä olevan työntekijöiden perusoikeudet ihmisoikeuksina. (Whitman 2011, 177.) Kaikki EU:n nykyiset työvoimalausekkeet, joiden pohjalta kauppasopimuksia neuvotellaan, sisältävät ainakin seuraavat yhteiset elementit: saman kontekstin, jossa työelämän normeihin vedotaan (osana kestävästä kehitystä käsittelevää sopimuslukua), mihin työntekijöiden oikeuksiin sisällöllisesti viitataan (ILO:n ydinsopimukset ja 1998 julistus työelämän perusperiaatteista), riitojenratkaisumekanismin valtioiden välisten konsultaatioiden ja asiantuntijajaneelien työn alustaksi sekä yhteisen komitean valvomaan kestävästä kehityksen kappaleen toimeenpanoa yhdessä kansalaisyhteiskunta mekanismien kanssa. (Campling ja Richardson, 2015, 1–15; Van Den Putte 2016.) EU:n kannustavuuteen pohjautuva lähestymistapa on tarkoittanut tiedonvaihtoa, teknistä tukea ja säännöllisen keskusteluyhteyden ylläpitämistä valtiotoimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan välillä (ILO 2016, 69–70).

Siitä huolimatta, että kaikkien EU:n uuden sukupolven työvoimалаusekkeiden pohja on samanlainen, on eri maiden kanssa neuvoteltujen sopimuksien välillä huomattavia eroja sen suhteen millaisiksi sopimukset ovat lopulta muodostuneet. Van Den Putte (2016) on esittänyt esimerkkejä tästä EU:n *joustavasta lähestymistavasta*. Sisällöltään sopimukset poikkeavat esimerkiksi sen mukaan viitataanko työntekijöiden oikeuksiin kuinka täsmällisesti. EU-Peru vapaakauppasopimuksessa viitattiin suoraan ILO:n ydinsopimukseen<sup>3</sup> kun taas EU-Korea sopimuksessa maininta on selvästi väljempi ja tulkinnanvaraisempi<sup>4</sup>. Joustavuutta on myös työvoimалаusekkeiden hallintomuodossa sen suhteen, tuleeko osapuolien perustaa uusi sopimuksen toimeenpanoon vihkiytynyt asiantuntijaryhmä (EU-Etelä-Korea), vai voivatko osapuolet käyttää jo olemassa olevia foorumeita (EU-Peru, EU-Kolumbia). Näyttäisikin siltä, että kestävä kehityksen lausekkeen modaliteetit muotoutuvat EU:n mukautumisesta kauppakumppanin preferensseihin. (Van Den Putte 2016, 65–70).

EU:n kannustavia, yhteistyöhön perustuvia instrumentteja on kritisoitu liian pehmeiksi verrattuna Yhdysvaltojen ja Kanadan vastaaviin ehdollisiin lausekkeisiin (Lukas ja Steinkellner 2010, 5). Euroopan komission näkemyksen mukaan sanktioperusteinen lähestymistapa ei kuitenkaan toimi käytännössä, jonka takia se suosii mielestään fiksumpaa lähestymistapaa, joka pureutuu työntekijöitä koskeviin juurisyyihin eikä oireisiin. Tämä johtaa komission mukaan kestävämpiin tuloksiin pitkällä aikavälillä. Van Den putten ym. mukaan kestävä kehitys koskevien lukujen yhteistyömekanismia ei ole vielä tähysin hyödynnetty eikä EU:n pehmeä lähestymistapa nykyisenlaisenaan vastaa tarkoituksensa ja vaatii näin kehittämistä. (Van Den Putte ym. 2015, 1–2.)

#### **4.1 Uudet instrumentit EU:n työvoimалаusekkeissa: kansalaisyhteiskuntien ja valtioiden välisen vuoropuhelun edistäminen keinona normatiivisen muutoksen edistämiseksi**

Taloushallintaa koskevissa järjestelyissä allekirjoittajaosapuolina ovat valtiot, mutta myös muut sidosryhmät kuten ammattiliitot ja työnantajajärjestöt on kasvavissa määrin tunnustettu legitiimeinä ääniä kauppasopimusten neuvottelu- ja toimeenpanovaiheessa. Viime vuosikymmenten aikana valtiot ovat pyrkineet avaamaan kauppasopimuksien neuvotteluprosessia ja toimeenpanoa laajemmalle yhteiskunnalliselle keskustelulle – tämä pitkälti kansalaisyhteiskunnan ja muiden ulkopuolelle

---

<sup>3</sup> *Internationally recognized CLS as contained in the fundamental Conventions of the ILO' (art. 269(3)).* EU-Peru vapaakauppasopimus.

<sup>4</sup> *The principles concerning the fundamental rights (art. 13.4(3)).* EU-Etelä-Korea vapaakauppasopimus.

jääneiden toimijoiden painostuksen vuoksi sekä vastauksena kauppasopimuksien politisoitumisen ja tästä seuranneeseen laajan kansalaiskeskusteluun. Kauppasopimuksia neuvottelevat hallitukset ovat tarjonneet mekanismeja tiedonjakamiselle ja dialogille kansalaisyhteiskunnan ja laajemman yleisön kanssa. EU:n lisäksi Yhdysvallat ja Kanada ovat yhä laajemmin ottaneet kauppasopimuksissaan käyttöön sosiaalisen dialogin mekanismeja. Valtiot tarjoavat sidosryhmille informaatiota ja mahdollisuuden tuoda ilmi näkemyksiään institutionalisoitujen kanavien kautta. (ILO 2016, 120–130.)

EU:n uuden sukupolven kauppasopimuksien toimeenpanossa ja valvonnassa kansalaisyhteiskunnalla on kaksi toisiinsa liittyvää vaikutusmekanismia: kansallinen neuvoa-antava työryhmä ja kansainvälisellä tasolla kokoontuvat kansalaisyhteiskuntafoorumi, joissa molempien osapuolien kansalliset neuvoa-antavat ryhmät kohtaavat. Jokaisessa sopimuksessa myös perustetaan vuosittain kokoontuva hallitusten välinen elin valvomaan kauppaa ja kestävästä kehitystä koskevien lukujen toimeenpanoa sekä kansalaisyhteiskunnan foorumi kansalaisjärjestöjen keskustelulle. (Orbie ym. 2016, 23.)

Kansalaisyhteiskunnan dialogille annettu mandaatti vaihtelee sopimuksittain. Mandaatilla tarkoitetaan oikeuksia ja roolia, joita sidosryhmille annetaan kauppasopimuksien institutionaalisissa mekanismeissa. Mandaatti koostuu avoimuudesta eli kuinka hallitukset tarjoavat informaatiota liittyen kauppasopimuksen toimeenpanonprosessiin sekä tilivelvollisuudesta eli miten sidosryhmien panos on otettava huomioon. (ILO 2016, 136.) Kansalaisyhteiskuntamekanismit eroavat myös sen suhteen, kuinka ne ovat vuorovaikutuksessa hallitusten kanssa. Vuorovaikutuksen luonne voi poiketa sen mukaan ovatko osapuolten hallitusten edustajat läsnä vai eivät. Hallitusten tilivelvollisuuteen liittyen ratkaisevaa on minkälainen palautekehä hallitusten ja kansalaisyhteiskunnan välille on rakennettu. Jotta kansalaisyhteiskuntamekanismit voisivat vaikuttaa poliittisiin prosesseihin, on kansalaisyhteiskunnalle oltava olemassa avoin ja äänivaltainen rakenne kanavoida panostaan valtiotoimijoille. Hallitusten vastaanottavuutta kansalaisyhteiskunnan suosituksille voidaan jaotella esimerkiksi seuraavanlaisesti: 1) yksisuuntainen kommunikaatio: hallitukset eivät ota lainkaan huomioon kansalaisyhteiskunnan panosta 2) kaksisuuntainen kommunikaatio: kuuntelevat kansalaisyhteiskunnan panosta, mutta eivät toimi sen mukaan 3) vastavuoroinen kommunikaatio: ottavat huomioon ja toimeenpanevat suositukset konkreettisin tavoin. (Orbie ym. 2016, 17–25.)



Tutkimukseni analyysissa kuvaan Etelä-Korean hallinnon kieltäytymistä keskustelusta kansalaisyhteiskunnan kanssa. Kansalaisyhteiskuntamekanismi on olennainen osa uuden sukupolven työvoimалаusekkeiden toimeenpanoa, minkä vuoksi normin vastaanottajan sulkeutumisella vastavuoroisesta keskustelusta on suuri vaikutus normidiffuusiolle. Jos palautekehää valtiotoimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan välillä ei pääse syntymään ja kansalaisyhteiskunta marginalisoidaan työvoimалаusekkeen toimeenpanosta, voi diffuusio katketa.

## **5 EU:n normatiiviset tavoitteet työntekijöiden oikeuksien ja kestävän kaupankäynnin normidiffuusiolle**

Euroopan sosiaalisen mallin vieminen maailmalle ja työelämän perusnormien edistäminen ovat olleet EU:n ulkopolitiikan keskiössä jo vuosituhannen vaihteesta lähtien. EU on pyrkinyt vahvistamaan globalisaation sosiaalista ulottuvuutta ulkopolitiikan instrumenttiensa kautta, joista voimakkaimpana vaikuttavuudeltaan on toiminut kauppasuhteet kehittyvien maiden välillä. Kauaskantoisena tavoitteena normatiivisessa kauppapolitiikassaan EU:lla on ”valjastaa globalisaatio” ja unionin normatiiviset periaatteet globalisaation valjastamiseksi on institutionalisoitu myös sen oikeudelliseen rakenteeseen perussopimuksissa. (Whitman 2011, 161.)

Lissabonin sopimuksen jälkiseurauksena muidenkin kuin taloudellisten intressien edistämisestä kauppasuhteiden kautta on tullut EU:n ulkosuhteiden tärkeimpiä tavoitteita. Lissabonin sopimus luonnosteli Euroopan perustuslaillisten arvojen ja tavoitteiden rungon, joka vaatii EU:n aktiivista roolia eurooppalaisten arvojen edistämiseksi. Sopimuksen artikla 21 määrää, että EU:n kansainvälisen yhteistyön on palveltava kaikkia EU:n ulkosuhteiden päätavoitteita: kaupan liberalisointia, kestävää kehitystä ja ihmisoikeuksia (Lissabonin sopimus 2009). Lissabonin sopimuksen lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklat 205 ja 207 sanovat, että yhteisen kauppapolitiikan on oltava linjassa ulkosuhteiden yleisten tavoitteiden ja periaatteiden kanssa. Tämän lisäksi sopimuksen ’horisontaalinen sosiaalilauseke’ (art. 9 TFEU) määrää, että sosiaaliasioiden tulee olla osana kaikkea EU-politiikkaa mukaan lukien kansainväliset kauppaneuvottelut. (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 2007)

Euroopan parlamentin roolin kasvaminen on toinen selittävä tekijä sille, minkä takia sosiaaliset arvokysymykset ovat sulautuneet yhä tiiviimmin EU:n kauppapolitiikkaan. Parlamentti on toimivaltansa kasvun myötä osallisena kaikissa kauppaneuvotteluissa, asettaen normatiiviset reunaehdot komission neuvottelumandaatille. (Takacs ym. 2013, 9–15.) Euroopan parlamentti linjasi vuonna 2005 päätöslauselmassaan, että se ei anna suostumusta uusille kauppasopimuksille, jotka eivät sisällä lauseketta ihmisoikeuksista (Euroopan parlamentti päätöslauselma 2015).

Yksi EU:n sosiaalisista tavoitteista on yksipuolisesti vahvistaa kansainvälisten työntekijöiden oikeuksien kuten ILO:n ydinsopimusten toimeenpanoa. Komission tiedonannoissa: ”*Promoting Core*

*Labor Standards*” (komissio 2001) ja “*The Social Dimension of Globalisation*” (komissio 2004) nostetaan tälle päämäärälle kolme toiminnan painopistealuetta: ILO:n agendan tukeminen edistämällä ydinsopimuksien ratifiointia ja tukemalla ihmisarvoista työohjelmaa (Decent Work Program), ILO:n reformin tukeminen valvontapainotteisemmaksi sekä eurooppalaisiin sosiaalinenormeihin pohjautuvan kansainvälisen oikeuden kehittäminen kansainvälisissä tapaamisissa. Tämän strategiakehyksen pohjalta EU kehitti kauppapoliittisia instrumentteja edistämään ILO:n ydinsopimuksien ratifiointia kuten työvoimausekkeitä ehdollisuuden. Tavoitteena on, että EU voisi käyttää sen kauppapoliittista valtaa sisällyttämään työntekijöiden oikeuksia kansainväliseen kauppaoikeuteen. (Gruni 2017, 100–120.)

Muuttaakseen EU:n perussopimusten ja toimintaohjelmien tavoitteet toiminnaksi, EU julkaisi vuonna 2006 kauppapoliittisen strategian ”*Globaali Eurooppa*”, joka pani alulle EU:n uudelleen orientoitumisen kauppapolitiikassa ja antoi alkusysäyksen kahdenvälisten sekä alueellisten kokonaisvaltaisten kauppasopimusten lähes eksponentiaaliselle kasvulle seuraavan kymmenen vuoden aikana. Toimintaympäristö EU:n kauppapolitiikassa on tullut entistä suotuisammaksi työntekijöitä koskeville kysymyksille viimeisten vuosien aikana.

Euroopan komission uusimmassa kauppapoliittisessa strategiassa: “*Trade for All – towards a more responsible trade and investment policy*” (komissio 2015) läpileikkaavana prioriteettina on otsikkonsa mukaisesti kestävä kaupankäyntiä. EU:n päivitetty lähestymistapa pitää sisällään vahvan normatiivisen painotuksen eli kauppasopimusten käyttämisen eurooppalaisten arvojen kuten kestävän kehityksen, ihmisoikeuksien, reilun ja eettisen kaupan sekä arvoketjujen ajamiseksi maailmanlaajuisesti. Ohjelmassa sanotaan seuraavaa: ”kaupan vapautumisen vaikutukset on siis kyettävä ennakoimaan, ja lisäksi eurooppalaisia arvoja, erityisesti sosiaalisia ja ympäristönormeja, on edistettävä koko maailmassa.” Kauppakomissaari Cecilia Malmström sanoo strategian esipuheessa, että EU:n tavoitteena on varmistaa, että talouskasvu kulkee käsi kädessä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja korkeiden työelämän normien kanssa. Strategiassa myös todetaan, että EU:n perussopimukset velvoittavat EU:n edistämään kauppapolitiikalla keskeisiä arvojaan kuten korkeita sosiaali- ja ympäristönormeja ja, että kauppapolitiikan on oltava johdonmukainen muiden ulkopolitiikan instrumenttien kanssa. Komissio sitoutuu strategiassa keskittymään kestävästä kehityksestä koskevien lukujen toimeenpanoon ja edistämään kunnianhimoisen ja innovatiivisen kestävän

kehityksen luvun lisäämistä kaikkiin kauppasopimuksiinsa. Komissio aikoo myös puuttua globaalien arvoketjujen vastuullisen hallintaan.

EU on virallisesti sitoutunut normatiiviseen kauppapolitiikkaan ja sanoo ajavansa vahvoja kestävän kehityksen lausekkeita kauppaneuvotteluissa. Kauppakumppaneiden haluttomuus puhua kestävästä kehityksestä tullialennuksien ja kaupan teknisten esteiden poistamisen yhteydessä on tehnyt työn kuitenkin hyvin vaikeaksi komissiolle. Sekään ei ole varmaa, että elääkö EU niin kuin puhuu ja missä määrin EU:n kestävän kehityksen lausekkeet täyttävät tarkoitusperänsä. Ainoa keino oppia EU:n normatiivisesta kauppapolitiikasta on tarkastella sen käytännön toteutumista – mitä myös tämä tutkielma pyrkii tekemään.

## **6 Aikaisempi tutkimus työvoimalausekkeista – tarve kvalitatiivisille tutkimukselle työvoimalausekkeiden vaikutuksista**

Akateeminen kirjallisuus työvoimalausekkeista on keskittynyt pääasiassa vertailemaan EU:n ns. ”pehmeitä” ja Yhdysvaltojen ”kovia” instrumenttia keskenään (ks. esim. Doumbia & Gravel, 2006; Lazo Grandi, 2009) sekä etsimään syitä sille, miksi EU on päätenyt nykyisenkaltaiseen malliinsa. Viimeaikaisempi tutkimus on katsonut tarkemmin työvoimalausekkeiden rakennetta (*engl. design*) ja toimintatapoja käytännössä esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan foorumeilla. Tutkimukset ovat päätenneet esimerkiksi seuraaviin johtopäätöksiin: työvoimalausekkeiden kattavuus ja EU:n kulloinenkin lähestymistapa on vaihdellut suuresti riippuen kauppakumppanista (ks. esim. Ebert & Posthuma, 2011; Orbie, Bossuyt, Gistelinck, Kerremans, & Tortell, 2009; Peels, 2011) ja, että EU:n työvoimalausekkeet ovat käyneet läpi perustavanlaatuisen muutoksen kohti syvempää lyhyen historiansa aikana (ks. esim. Ebert & Posthuma 2011). Myös tuoreemmassa kirjallisuudessa valtaosa tutkijoista ovat tehneet jaon EU:n pehmeän ja Yhdysvaltojen kovan lähestymistavan välillä, tehden vertailevaa tutkimusta näiden vaikuttavuuden välillä (Brown 2015; Campling, Harrison, 28, Richardson, & Smith, 2014; Ebert & Posthuma, 2011; Horn, Mavroidis, & Sapir, 2009; ILO 2013).

EU:n kauppasopimusten työvoimalausekkeet ovat suhteellisen tuore tutkimuskohde, josta on julkaistu tieteellistä tutkimusta vasta aivan viime vuosina. Sama koskee niiden sisältämien kansalaisyhteiskuntamekanismeihin keskittyvää tutkimusta. Kauppasopimusten lisääntymisen ja

kasvavan vastustuksen myötä sopimuksien sosiaalinen potentiaali on herättänyt niin tutkijoiden kuin kansainvälistä työntekijöiden oikeuksien regiimiä ylläpitävien organisaatioiden kuten EU:n ja ILO:n kiinnostuksen (ks. esim. komissio 2015, ILO 2016; 2013; 2012, Van Den Putte 2016). ILO on pyrkinyt selvityksissään etsimään vastausta siihen ovatko työvoimalausekkeet luoneet tilaa työelämän normien kehittämiseksi ja miten ne ovat edesauttaneet ILO:n periaatteiden ja normien leviämistä ja toteutumista. Motiivina tutkimuksille ja selvityksille on ollut selvittää lausekkeiden vaikutuksia ja etsiä kehityskohteita niiden instrumenttirepertuaariin.

Viime vuosina useita kansalaisyhteiskunnan foorumeita on järjestetty Brysselissä osana EU-Korea-, EU-Kolumbia-Peru- ja EU-Keski-Amerikka- sekä EU-Cariforum-kauppasopimuksien sekä EU:n ja Georgian, Moldovan sekä Ukrainan välisten kauppajärjestelyiden toimeenpanoa. Tapaamisten määrä kasvaa eksponentiaalisesti seuraavina vuosina, kun loppusuoralla olevat kauppasopimukset Singaporen, Vietnamin, Kanadan, Länsi-Afrikan maiden (ECOWAS) ja Itä-Afrikan yhteisön kanssa astuvat voimaan ja vielä kesken olevat neuvottelut Filippiinit, Indonesia, Japani kanssa saadaan mahdollisesti päätökseen. Työvoimalausekkeiden tutkijat ovat useaan otteeseen julkaisuissaan tuoneet esille, että huolimatta kestävän kehityksen tärkeydestä EU-diskurssissa, tiedämme hämmästyttävän vähän työvoimalausekkeiden vaikutuksista. (Orbie ym. 2016, 10.) Tämä tutkimus pyrkii osaltaan lisäämään tietoa työvoimalausekkeista ja niiden uusista toimeenpanomekanismeista.

Kansalaisyhteiskuntamekanismien tarkempi tutkimus on tutkijoiden mukaan tärkeää, koska ne sisältävät osa-alueita, joiden laajemmasta potentiaalista yhteiskunnalliselle muutokselle emme vielä<sup>5</sup>. Toiseksi, on arvioitu, että kansalaisyhteiskunnan osallistaminen työvoimalausekkeiden toimeenpanoon lisäisi kaupan ja työntekijöiden oikeuksien sidoksen tehokkuutta huomattavasti (ILO 2013, 97–113). Viimeiseksi, politiikan tekijöiden näkökulmasta (*engl. policy oriented perspective*), näiden varsin tuoreiden mekanismien toiminnan arviointi on tärkeää toiminnan ja politiikan kehittämiseksi (Van Den Putte 2016, 36–37). Myös Campling ja Richardson (2015, 370–380) ehdottavat artikkelissaan, että kauppasopimuksien institutionaalisia mekanismeja tulisi tarkastella lähemmin ja kartoittaa miten niitä on konkreettisesti hyödynnetty. On olemassa esimerkiksi alustavaa todistusaineistoa siitä, että heikot neuvo-antavat ryhmät (DAG), kauppaa ja kestävää kehitystä koskeva luku ilman mekanismeja sovitella

---

<sup>5</sup> Esimerkiksi valtioiden rajat ylittävien kansalaisyhteiskunnan koalitioiden (transnational advocacy coalition) rakentumista ei ole tutkittu lainkaan, siitä huolimatta, että yksinomaan kansalaisyhteiskunnan keskustelulle ja valtioiden väliselle yhteistyölle varten perustetut alustat tarjoavat mitä hedelmällisimmän pohjan koalitioiden syntymiselle. (Van Den Putte 2016).

kiistoja tai langettaa sanktioita, yhdistettynä valtiotoimijoiden poliittisen tahdon puutteeseen, ei tarjoa tehokasta välinettä työkiistojen ratkaisemiseksi kauppasopimuksien puitteissa (tutkimuksessa kyseessä EU-korea kauppasopimus).

Tutkimuksen vähäisyys työvoimалаusekkein vaikutuksista johtuu osittain ilmiön tuoreudesta sekä yleisesti hyväksytyn teorian puutteesta siitä, miten työvoimалаusekkeet itse asiassa vaikuttavat työoloihin (Witte 2008). Salem ja Rozental (2012) korostavat puutetta niin kvantitatiivista kuin kvalitatiivisista ilmiötä arvioivista tutkimuksista. Kamata (2016, 24–26) muistuttaa, että valtaosa alueellisista kauppasopimuksista, joissa työvoimалаusekke on mukana, ovat tulleet voimaan vasta hiljattain, jonka takia niiden vaikutukset eivät välttämättä vielä ole havaittavissa. Ison datan tilastollisissa menetelmissä on myös merkittäviä kompastuskiviä, minkä takia Kamata ehdottaa pienempää, mutta syvempää dataa käyttävien tapaustutkimusten suorittamista muutamista valituista kauppasopimuksista, joiden vaikutukset pitäisi olla jo nähtävissä. Myös ILO:n selvityksissä ehdotetaan syvempää analyysia työvoimалаusekkeiden todellisesta käytöstä ja täytäntöönpanosta suhteessa kansalliseen työmarkkinasääntelyyn (ILO 2012, 39–40).

Oma tutkimukseni vastaa tutkimussuuntauksessa esitettyihin ehdotuksiin jatkotutkimukselle. Olen valinnut tapaukseni yhden EU:n vapaakauppasopimuksen, jonka työvoimалаusekkeen toimeenpanoprosessia katson tarkemmin – analyttisesti arvioiden – tekijöitä, jotka ovat prosessia ohjanneet. Nimenomaan työvoimалаusekkeiden sysäämän kausaalireaktion ja mekanismin tunnistaminen on sitä, mitä työvoimалаusekkeiden tutkimus on kaivannut. Oma näkökulmani liittyy normin vastaanottajan tuomiin rajoitteisiin työvoimалаusekkeissa, ei niinkään ongelmiin EU:n eri politiikan keinoista. Näkökulmani tuo myös tältä osin uutta työvoimалаusekkeiden tutkimukseen.

## **6.1 Työvoimалаusekkeiden ja työntekijöiden oikeuksien kehittymisen välinen heikko korrelaatio**

Työvoimалаusekkeiden vaikutuksia on haastavaa tutkia, koska kausaali- ja korrelaatio, joka alkaa työvoimалаusekkeen liittämisestä kauppasopimukseen ja päättyy mahdollisiin muutoksiin todellisissa työoloissa– ja oikeuksissa, on äärimmäisen pitkä ja kompleksinen. Työoikeuksiin vaikuttavat lukuisat toisistaan riippumattomat tekijät talouden ja yhteiskunnan mikro- ja makrotasolla kuten työlainsäädäntö sekä työmarkkinainstituutiot– ja kulttuuri, joiden painoarvoa ja vaikutusjälkeä on lähes mahdoton

eritellä (ILO 2016, 72). Tästä huolimatta lukuisat tutkimukset ovat pyrkineet selvittämään työvoimалаusekkeiden vaikutuksia.

Tutkimuksessa ei ole kuitenkaan havaittu työvoimалаusekkeiden ja työntekijöiden oikeuksien kehittymisen välillä juurikaan yhteyttä tähän asti. Kamata:n tutkimuksien (2014 28–30; 2016; 24–26) löydöksenä on ollut, että työvoimалаusekkeen sisällyttämisellä kauppasopimukseen voi olla positiivinen vaikutus työvoiman tulotasoon, mutta ei työoloihin (ILO:n ydinsopimuksien ratifiointi määrään, työntunteihin tai työtapaturmien määrä). Kuceran (2001; 2002) tutkimuksien mukaan ei ole selvää todistusaineistoa siitä, että ammattiliittovapauksien taso kasvaisi kauppasopimuksien allekirjoittamisen seurauksena vaikka sopimuksessa olisin työntekijöiden oikeuksia koskevia ”palomureja”. Useissa maissa kuten (Kolumbia, Costa Rica, Peru ja Etelä-Korea) ammattiliittovapaudet ovat pysyneet matalina tai jopa laskeneet kauppasopimuksen solmimisen jälkeisenä aikana. Tutkijat havaitsivat merkittävän eron lain tarjoaman suojan ja käytännön välillä, jolle selitykseksi he esittivät poliitikkoja ja virkamiehiä kohtaan kohdistuvat taloudelliset paineet jättää toimeenpanettama työlainsäädäntöä.<sup>6</sup> Myös tutkimukset NAALC:in, eli Pohjois-Amerikan vapaakauppasopimuksen NAFTA:n liitetyn työvoimakysymyksiä koskevan yhteistyösopimuksen vaikutuksista jakavat samat johtopäätökset työvoimалаusekkeiden mitättömästä tai hyvin rajallisista vaikutuksista allekirjoittajamaissa (ks. esim. Fimbow 2006; Clyde Hufbauer ym. 2006; Clarke 2007; Human Rights Watch 2001; Witte 2008, 47).

Työvoimалаusekkeilla ei näyttäisi olevan myöskään merkittävää vaikutusta ILO:n ydinsopimuksien ratifiointitahtiin. ILO:n (2016) selvityksessä verrattiin EU:n, Kanadan ja Yhdysvaltojen solmimien työvoimалаusekkeen sisältävien kauppasopimuksien ja kauppasopimuksien ilman työvoimалаusekettä vaikutusta ILO:n ydinsopimuksien ratifiointiin. Kyseisellä otannalla työvoimалаusekkeella ei ollut vaikutusta ratifiointitahtiin. Työvoimалаusekkeen keinoillakaan ei näyttäisi olevan merkitystä. Bourgeois (2007) vertasi tutkimuksessaan EU:n ja Yhdysvaltojen kauppasopimuksien vaikutuksia keskenään ja päätyi lopputulemaan, että huolimatta Yhdysvaltojen tiukemmasta käytännöstä vaatia sosiaali- ja ympäristönormien noudattamista, eivät näiden vaikutukset juuri eroa toisistaan.

Viimeiseksi, tutkimuksessa ei itse asiassa ole löytynyt kovin vahvaa korrelaatiota edes ILO:n

---

<sup>6</sup> Kuceran tutkimukset (2001, 2002) perustuivat hänen kehittämälleen järjestäytymisvapauksien ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden tilaa kuvaavalle indeksille, joka koostui 37 kriteerille liittyen työntekijöiden oikeuksien rikkeille de jure (oikeudellisesti) ja de facto (käytännössä).

ydinsopimuksien ja työntekijöiden oikeuksien kehittymisen välillä. Useat tutkijat ovat osoittaneet, että valtiot tapaavat ratifioida ammattiliittovapauksia koskevia sopimuksia ja omaksuvat niiden sisällön osaksi lainsäädäntöään, mutta jättävät kunnioittamasta niitä käytännössä, mikä näkyy työntekijöiden oikeuksien heikkona toteutumisena todellisissa työoloissa (ks. esim. Simmons, 2009; Mosley, 2011; Hafner-Burton, 2013). Flanagan (2003) tutki ILO:n sopimusten ratifioinnin vaikutusta työoloihin tilastollisin menetelmin käyttäen dataa 100 eri maan työoloista. Hän ei löytänyt merkkejä työolojen parantumisesta, vaan ratifioinnin jälkeistä työolojen tilaan näytti määrittävän jo ennen ratifiointia vallinneet olosuhteet – valtiot allekirjoittavat ILO:n sopimuksia kun valtioiden omat rakenteet ovat yhteensopivia sopimusten normien kanssa. ILO:n sopimusten ratifiointi ensisijaisena työntekijöiden oikeuksia kohentavana keinona näyttäisi siis olevan kyseenalaistettavissa.

Kokonaisuudessaan tutkimukset työvoimалаusekkeista eivät maalaa kovin positiivisävytteistä kuvaa niiden vaikutuksista työntekijöiden oikeuksiin. Työvoimалаusekkeiden vaikutusvoima on ainakin tähän asti ollut siis hyvin rajallinen, mikä vie osaltaan myös pohjaa mielekkyydeltä korostaa ”sosiaalista palomuuria” kauppapolitiikan yhteydessä. Tutkimukseni perustarkoitus on pyrkiä ymmärtämään miksi työvoimалаusekkeet eivät ole saaneet aikaan normatiivista muutosta ja rakentaa teoreettista pohjaa niiden heikon vaikutusvoiman hahmottamiseksi. Olettamukseni on, että syyt työvoimалаusekkeiden tavoitteiden toteutumatta jäämisestä löytyvät normin viennin kohteista eli normidiffuusion vastaanottajista.

## **6.2 Tutkimustulokset uusien pehmeiden instrumenttien vaikutuksista lupaavia**

Työvoimалаusekkeiden pehmeät instrumentit ovat uusimpien tutkimusten mukaan voineet kylvää siemeniä hitaille muutosprosesseille. EU:n työvoimалаusekkeiden uudet keinot ovat alustavien tutkimustulosten perusteella saaneet positiivisia vaikutuksia aikaan, vaikkakin varsin pieniä ruohonjuuritasolla tapahtuneita muutoksia. ILO:n arvion mukaan useat Yhdysvaltojen ja Kanadan solmimat kauppasopimukset ovat lisänneet työelämän normeihin liittyvää yhteistyötä ja sidosryhmien osallistaminen kauppasopimusten neuvotteluvaiheessa ja toimeenpanossa on ollut tehokasta, mikä on ilmentynyt muun muassa kansalaisyhteiskuntatoimijoiden aktiivisena poliittisena toimintana kuten kannanottojen toimittamisena toimeenpanoelimityksissä. Sosiaalinen dialogi on ollut merkittävä tekijä paineen kohdistamisessa työntekijöiden oikeuksia ylläpitäviin rakenteisiin. (ILO 201, 126; ILO 2013 1–4.)



Bull (2007) on tehnyt varhaisimpia tutkimuksia EU:n kauppasopimusten kannustavuuteen pohjautuvasta ulottuvuudesta. Hän suoritti vertailevan tutkimuksen Chilen ja Yhdysvaltojen, Kanadan sekä EU:n välillä solmituista kauppasopimuksista osoittaen, että työvoimalausekkeiden vaikutukset eivät niinkään ole itse sopimukseen merkittyjen sääntelyvaatimusten seurausta, vaan neuvottelu- ja toimeenpanovaiheen aikana tapahtuvan valtion ja valtiosta riippumattomien toimijoiden välisen epävirallisen vuorovaikutuksen tulosta. Ensimmäinen kvantitatiivinen tutkimus (Postnikov & Bastiaens 2014) pehmeän lähestymistavan tehokkuudesta osoitti, että EU:n turvautuminen vuoropuhelua edistävään mekanismiin voi parantaa työntekijöiden oikeuksia tarjoamalla alustan kansalaisjärjestöjen poliittiselle oppimiselle. Ebert (2015, 7) tutki EU:n, Yhdysvaltojen ja Kanadan kapasiteetinrakennusprojekteja kauppasopimuksiensa yhteydessä. Hän päätyi loppupäätökseen, että yhteistyöhön liittyvillä velvoitteilla EU:n työvoimalausekkeissa oli tuntuvaa vaikutuksensa kapasiteetin muodostumiseen, ja ilman kansalaisjärjestöjen ponnekasta paineen asettamista maiden hallituksille, olisivat työvoimalausekkeiden vaikutukset jääneet olemattomiksi.

Brando ym. (2015, 141–155.) tutkimuksessa EU-Kolumbia vapaakauppasopimuksen työvoimalausekkeesta, haastatellut sidosryhmät, niin Kolumbian kuin EU:n puolilta, painottivat kauppasopimuksen merkitystä vahvojen sosiaalisen dialogin rakenteiden kehittämisessä. Heidän mukaansa suurimmat askeleet eteenpäin liittyen työntekijöiden oikeuksiin Kolumbiassa saavutettiin kolmikantaan perustuvan alustan luomisella, missä valtio, työnantajat ja työntekijät saivat mahdollisuuden keskustella ja jakaa mielipiteitään. Kansalaisyhteiskuntafoorumilla kansalliset neuvonantavat ryhmät nostivat esille epäkohtia liittyen kestävästä kehityksestä koskevan lukuun, mikä antoi kansalaisyhteiskunnalle tilaisuuden tuoda julki ajatuksiaan. Myös lukemattomat muut tutkimukset ovat painottaneet positiivisten kannustimien merkitystä työelämän normien edistämiseksi työvoimalausekkeiden avulla (ks. esim. Postnikov & Baestiansen 2015, Banks, 2011).

Koska pehmeät instrumentit ja etenkin uusin innovaatio työvoimalausekkeissa eli kansalaisyhteiskuntafoorumi ovat vielä kokeiluvaiheessa, on selvitettävä mikä tarkoitus ylipääntensä keskustelufoorumeilla on normatiivisen vallan vaikutuskanavana ja mitä tarkoituksia ne ajavat. Työvoimalausekkeiden tutkijat Van Den Putte (2016) ja Orbie ym (2016) ovat antaneet kansalaisyhteiskuntafoorumeille kolme eri tarkoitusta. Ensimmäinen on *funktionaalinen tarkoitus*, joka tarkoittaa sopimuksen monitorointia ja tiedon keräämistä toimeenpanon vaikutuksista. Kansalaisjärjestöt nähdään asiantuntijoina kentältä, jotka kykenevät havaitsemaan signaaleja

ongelmista sopimuksen toimeenpanossa. Tämän ns. ”vahtikoira” -roolin edellytyksenä on, että EU ja sen partnerimaa delegeivat kestävästä kehitystä koskeva luvun toimeenpanon osittain kansalaisyhteiskunnalle. Delegoinnin etuna on muun muassa se, että muodostamalla kolmannen kriittisen ulkopuolisen toimijan, kauppasopimukset saavat ratkaisun kollektiivisen toiminnan ongelmalleen tilanteissa, joissa toinen osapuoli on haluton tai kykenemätön nostamaan esille epäkohtia työntekijöiden oikeuksiin liittyen. (Orbie ym. 2016, 30–32.)

*Deliberaatiivisen tarkoituksen* (demokraattisen hallinnan edistäminen) mukaan kansalaisyhteiskunnan tapaamisten tarkoituksena on tarjota keskustelualusta dialogille ja sovittelulle ja näin palvella laajempia demokraattisen hallinnan tarkoituksia. Tämä tarkoituksena painottaa keskustelun potentiaalia voimaantumisen muotona ja keinona demokratian laadun parantamiseksi. Teoreettisesti tämä järjestyshän pohjautuu Habermasin ideaaliteoreettiseen ’julkisen tilan’ käsitteeseen. Julkinen tila merkitsee tilaa, jossa kansalaiset voivat keskustella ja sovitella kiistojaan rationaalisin argumentteihin perustuen. On esitetty, että kansalaisyhteiskuntafoorumin tulisi avata julkista tilaa avoimelle ja kriittiselle keskustelulle ja, että foorumeiden pääasiallinen arvoisuus perustuu ennen kaikkea niiden potentiaalille lisätä ymmärrystä yhteisistä huolenaiheista. Kansalaisjärjestöjen voimaantuminen antaa marginalisoiduille toimijoille mahdollisuuden ylittää kotimaisen politiikan areenat ja tuoda julki mielipiteitään laajemmalla, valtioiden välisellä alustalla. (Emt. 33.)

Kolmas tarkoitus on *neuvojen antaminen hallituksille* (input democracy). ’Input democracy’ -käsitteen mukaan demokraattinen legitimitetti riippuu siitä kuinka eri toimijat on osallistettu päätöksentekoprosesseihin. Kansalaisyhteiskuntafoorumin tulisi antaa kansalaisyhteiskuntatoimijoille mahdollisuus laatia räätelöityjä suosituksia siitä, miten EU:n ja sen partnereiden tulisi toimeenpanna kestävästä kehitystä koskevia sopimuskappaleita. Foorumien tehtävänä olisi täten olla hallitusten neuvonantajia eliimiä (*engl. advisory boards of governments*), joissa ei vain tuotaisi esille puutteita vaan esitettäisiin konkreettisia suosituksia hallituksille. (Emt 33–34.)

Orbie ym. tarkoitukset kansalaisyhteiskuntafoorumeille ovat normatiivisen vaikuttamisen kanavia, joiden kautta EU voi vaikuttaa kolmannen osapuolen normatiivisiin rakenteisiin. EU:n pehmeiden instrumenttien vaikutusta EU:n ja Etelä-Korean välisen kauppasopimuksen yhteydessä ei juurikaan ole tutkittu. Havainnot kuitenkin osoittavat, että konkreettista edistystä ei kuitenkaan ole tapahtunut, mitä tukee myös oma tutkimukseni. Tutkimukseni tuo ilmi keskustelupohjaisten yhteistyömuotojen

vaikutusvoimaan vaikuttavia tekijöitä kuten paikallisen kontekstin ja poliittisen tahdon puutteen, jotka voivat viedä merkittävästi tehoa pehmeältä vaikuttamiselta. Analyysissäni ja johtopäätelmissäni problematisoin pehmeiden instrumenttien merkitystä Etelä-Korean tapauksessa ja pohdin mitkä paikalliset tekijät ovat edistäneet niiden vaikuttavuutta ja mitkä ovat vieneet voimaa niiden vaikutuskyvyltä.

### **6.3 Aikaisemmassa tutkimuksessa noussut tarve paikallisen kontekstin huomioimiseksi**

Tutkimukseni näkökulma painottuu työvoimalausekkeiden tutkimuksen alueelle, jota on pidetty pitkälti tutkimattomana. Campling ja Richardson (2015 ja 2016) ovat peräänkuuluttaneet empiiristä tutkimusta ”kentältä” työvoimalausekkeiden vaikutuksista eri kohdemaissa. Tutkijoiden mielestä tulisi keskittyä erityisesti tapoihin, joilla EU:n työvoimakysymysten uusi hallinnan arkkitehtuuri eroaa riippuen kansallisista ja paikallisista dynamiikoista vaikutuksenkohteina olevissa maissa sekä EU:n normien dynamisesta ja erilaisesta välittymisestä kauppakumppanien talouksiin ja poliittisiin järjestelmiin. (Camplings 2015, 357–366.)

Maantieteelliset ja kulttuurilliset eroavaisuudet tulisi työvoimalausekkeiden tutkimuksen mukaan tunnistaa rakentaessa työntekijöiden suojelutason nostamiseen tähtääviä EU-instrumentteja. Tämä vaatii politiikantekijöiltä avoimuutta ymmärtää miten kompleksiset dynamiikat johtavat eri lopputuloksiin ja herkkyyttä paikallisen kontekstin kuten maantieteellisten ja sektorikohtaisiin erojen huomioon ottamiseksi. On väitetty, että suojellakseen ihmis- ja työoikeuksia, vapaakauppasopimukset olisi muodostettava tasavertaisen kumppanuuden pohjalta neuvottelevien osapuolien välillä, eikä yksipuolisesti saneltuun sapluunan perustuen. (Mohamadiéh 2012, 5.) Myös ILO:n julkaisussa kehoitetaan tutkimaan työvoimalausekkeitä, ei pelkästään niiden institutionaalisten vahvuuksien ja heikkouksien näkökulmasta, vaan myös peilata politiikan keinoja kulloisenkin kohdemaan maakohtaisiin erityispiirteisiin liittyen valtionkapasiteettiin, yrityksiin ja sidosryhmiin (ILO 2016, 73–75).

Työvoimalausekkeiden tutkimuksessa noussut tarve joustavalle lähestymistavalle ja herkkyydelle paikallisen kontekstin huomioon ottamiseksi liittyy myöhemmin teoriaosuudessa esille tuotuun käsitteeseen lokalisaatiosta, jolla tarkoitetaan ajetun normin osittaista omaksumista ja yhteensovittamista paikallisiin käytäntöihin. Kokonaisuudessaan tutkimukseni ottaa huomioon ja keskittyy tekijöihin, joita työvoimalausekkeiden tutkimus on kaivannut: EU:n normien dynaaminen ja

erilainen välittyminen, kulttuurillisten erojen huomioiminen sekä herkkyys paikalliseen kontekstiin.

#### **6.4 Poliittisen tahdon puute este työvoimalausekkeiden vaikuttavuudelle**

EU:n normatiivisen vaikutusvallan rajalliselle vaikutuskyvyllä on esitetty syitä sen sisäisestä dynamiikasta ja ulkopuolisista rajoitteista. EU:n sisäiset ristiriidat ulkopoliitiikan harjoittamisessa on yleisesti tunnustettu syy työvoimalausekkeiden heikolle menestykselle. Valinta markkinavapauksien ja ihmisoikeuksien edistämisen välillä on osa EU:n kroonista identiteettikriisiä, mikä näkyy selviten kauppasopimusten painopisteitä puntaroitaessa. Institutionaalisesti EU näyttäisi olevan paremmin varustettu edistämään markkinoita vahvistavia kuin markkinoita korjaavia toimia (Orbie 2011, 180). Oma työni keskittyy ulkopuolisiin syihin EU:n instrumenttien luonteesta ja rajoitteista. EU:n pehmeän lähestymistavan on esitetty olevan kauppakumppaneiden preferensseihin taipumista. Etenkin jos toisella neuvotteluosapuolella on merkittävää markkinavoimaa, on pehmeään lähestymistapaan päätyminen ollut todennäköistä (Adriaensen & Gonzalez Garibay, 2013; Van den Putte 2016, 32).

Levis ym. (2013) ovat esittäneet, että valtiot epäonnistuvat noudattamaan työelämän normeja ainakin kolmesta toisiinsa liittyvästä syystä. Ensinnäkin, valtiotoimijat vastustavat toimeenpanemasta työelämän normeja siitä syystä, ne menettäisivät auktoriteettia ja kykyä tukea tiettyjä vientitoimijoita, jotka laiminlyövät työntekijöiden oikeuksia. Toiseksi, yksityiset toimijat kuten suuryritykset, jotka ovat saattaneet ottaa valtionpolitiikan käsiinsä, vastustavat normeja pitääkseen kustannukset matalina ja säilyttääkseen joustavuuden työmarkkinoilla. Viimeisenä syynä voi olla valtion kapasiteetin puute toimeenpanna lainsäädäntöä. Etelä-Korean tapauksessa syitä ovat ennen kaikkea kaksi ensimmäistä tekijää. Etelä-Korea on kehittynyt demokraattinen valtio, jolla on jo kaksi vuosikymmentä historiaa demokraattisesta hallinnasta ja byrokratiasta. Etelä-Koreassa valtion instituutiot ovat jo vahvoja ja työntekijöiden oikeuksien toteutuminen ei johdu esimerkiksi valtion kyvyttömyydestä valvoa työlainsäädäntöä, vaan maan kulttuurillisesta yhteiskuntajärjestyksestä, johon ei ole kuulunut ammattiliittovapaudet perustavanlaatuisena normina.

Ebert (2015) on nostanut poliittiset rajoitteet, etenkin poliittisen tahdon puutteen suurimmaksi yksittäiseksi rajoitteeksi tehokkaalle vaikuttamiselle työvoimalausekkeiden kautta. Yhteistyön sisältö, laajuus ja modaliteetit pysyvät valtiotoimijoiden harkintavallassa ja riippuvaisina poliittisesta tahdosta, minkä seurauksena Ebertin mukaan: ”sopimukset tulevat olemaan vain niin hyödyllisiä kuin poliitikot

tahtovat niiden olevan”. Myös Brando ym. (2015) tapaustutkimus EU-Kolumbia vapaakauppasopimuksesta tuo esille poliittisen tahdon puutteen ja muutoksen hitauden. Tutkijoiden haastatteluiden toistuvana teemana oli muutoksen hitauden korostaminen: muutokset, uusien lakien täytäntöönpano ja soveltaminen vievät aikaa. Useat sidosryhmien edustajat kyseenalaistivat hallituksen sitoutumisen kiriä lainsäädännön ja käytännön välistä aukkoa kiinni. (Brando ym. 2015, 141-155.) Alustavien havaintojen pohjalta poliittisen tahdon puute on ollut merkittävä este normatiiviselle muutokselle Etelä-Koreassa ja rajoite EU:n normatiivisille vaikutusyrityksille. Tapaustutkimukseni havainnollistaa sitä, kuinka normin vastaanottajan poliittisen tahdon puute voi luoda merkittävän rajoitteen pehmeiden instrumenttien toiminnalle.

## 7 Teoreettinen viitekehys – normatiivisen vallan teoria ja normidiffuusio

Tutkimusta taustoittavassa osuudessa olen kertonut EU:n normatiivista tavoitteista kauppapolitiikassa ja sen kehittämistä instrumenteista edistää kansainvälisten työntekijöiden oikeuksien leviämistä ja toimeenpanoa. Tässä luvussa linkitän havainnot teoreettisen keskustelun piiriin normatiivisesta vallasta.

EU:n ulkopolitiikkaa käsittelevässä tieteellisessä keskustelussa EU:ta globaalina toimijana ja sen toimintatapoja on kuvattu *normatiivisen vallan* käsitteen kautta. Ian Mannersin muodostaman Euroopan unionin normatiivisen vallan (*engl. Normative power Europe, NPE*) teorian ympärillä on keskusteltu etenkin unionin arvopohjan vaikutusmahdollisuuksista ja erityislaatuisuudesta kansainvälisenä toimijana. Teoreettisen viitekehysten avulla on etsitty EU:n normatiiviselle vallalle ominaisia toimintamalleja ja tunnusmerkkejä siitä, miten normatiivista valtaa käyttävä EU käyttäytyy suhteessa kolmansiiin maihin. Mannersin mukaan normatiivisena valtana EU tukeutuu vaikutustyössään bilateraalisen ja multilateraaliseen keskusteluun, dialogiin, argumentaation sekä taivutteluun ja syyllistämiseen pohjautuviin lähestymistapoihin. Toiseksi EU sitoo toimintansa kansainvälisoikeudellisiin periaatteisiin, jolloin EU:n kansainväliselle areenalle heijastamat normit ovat peräisin unionin oman poliittisen järjestelmän ulkopuolelta kansainvälisen yhteisön normipankista. Työvoimалаusekkeiden tapauksessa EU on vaatinut kauppakumppaneitaan kunnioittamaan ILO:n kansainvälisesti tunnustettujen sopimuksia, sen sijaan että se ajaisi omaa sosiaalista malliaan ja käyttänyt pehmeitä vallankäytönkeinoja kansainvälisten normien edistämiseksi. (Manners 2002, 253; Sinkkonen 2010, 75–77.)

Normatiivisen vallan käsitettä on käytetty kahteen eri tarkoitukseen kansainvälisen politiikan tutkimuksessa. Ensinnäkin se on tarjonnut luonnehdinnan EU:sta globaalina valtana: EU on pystynyt edistämään arvojaan ja normejaan rajojensa ulkopuolella myös ilman taloudellista tai sotilaallista kapasiteettia, koska EU:n kosmopoliittiset ominaisuudet ovat tuoneet sille normatiivista valtaa maailmanpolitiikassa ja tehneet sen normeista haluttavia. Toinen tarkoitus on ollut paradigmaattinen: normatiivisen vallan käsite on esitetty lähestymistapana tutkia Eurooppaa ja normeja, joita se heijastaa ulkopolitiikassaan. Normatiivisen vallan tutkimus on yhdistänyt kriittistä yhteiskuntatieteiden teoriaa ja reflektiivistä normatiivista kansainvälistä teoriaa halkoneet ontologiset ristiriidat tunnustamalla EU:n ontologisena realiteettina sekä tunnustanut kriittisen teorian olettamuksen siitä, että normit, joita EU

levittää ja edistää ovat pluraaleja ja riippuvaisia sosiaalisista rakenteista. (Parker & Rosamond 2013, 230–240.)

Normatiivinen valta perustuu olettamuksiin ideoiden ja normien vaikutusvallasta. Näkemys EU:sta normatiivisena valtana kuvastaa EU:n kansainvälistä profiilia toimijana, jolla on: ”kyky saada haluamansa ennemmin houkuttelevuuden kuin pakottamisen kautta” (Nye 2004, 160) ja, joka on äänekäs tasa-arvoisen sosiaalipolitiikan tukija sekä johtava ympäristö- ja kehitystoimija. (Holland ym. 2009, 160–180.) Normatiivisen vallan käsitteen kantaisän Mannersin (2008) sanoin normatiivisen vallan lähestymistapa:

*”.... hylkää houkutukset epäreflektiiviseen ja epäkriittiseen analyysiin. Sen sijaan se pyrkii lisäämään ymmärrystä siitä, millä periaatteilla EU edistää normejaan, kuinka EU toimii ja mitä vaikutusta EU:lla on, yrittäen analysoida ja arvioida EU:n normatiivista valtaa maailmanpolitiikassa.”* (Ian Manners 2007, 66)

Normien leviämistä EU:n rajojen ulkopuolelle on tutkittu Mannersin muodostamien unionin normidiffuusioiden avulla. *Tartuntadiffuusio* on normidiffuusiota, joka tapahtuu poliittisten instituutioiden välisten ideoiden vaihdon kautta, kun poliittisista instituutioista tulee vertausarvoinen malli muille instituutioille. *Informaatioidiffuusio* toteutuu strategisen kommunikaation seurauksena. *Proseduraalinen diffuusio* tarkoittaa EU:n ja kolmannen toimijan suhteen institutionalisointia, minkä keskeisiä kenttiä on muun muassa kauppapolitiikka. *Transferenssidiffuusio* taas kuvaa unionin hyödykevaihtoa, jonka oheistuotoksina unioni voi vaatia joidenkin normien omaksumista. Viimeinen diffuusiomuoto on *kulttuurinen suodatin*, joka perustuu normidiffuusion kohteessa tapahtuvaan itseymmärryksen muutokseen, jonka normit saavat aikaan. (Manners 2002 242–243.) Mannersin diffuusiomuotojen kehikosta katsottuna työvoimalausekkeiden vaikutusmuodot käsittävät periaatteessa kaikki diffuusiomuodot. Mannersin diffuusiomuodot ovat myös limittäisiä työvoimalausekkeiden tutkimuksessa nostettujen kansalaisyhteiskuntafoorumin tarkoitusten (Orbie ym. 2016) kanssa, jotka voidaan ymmärtää normatiivisen vallan vaikutuskanavina. EU:n normatiivisen vallan määrään ja vaikuttavuuteen työvoimalausekkeiden yhteydessä vaikuttaa siis se, miten Mannersin ja Orbien hahmottamat normatiivisen vallan muodot aktivoituvat. Samalla ne voivat olla aktivoitumatta johtuen rajoittavista tekijöistä, jolloin EU:n normatiivinen valta jää rajalliseksi.

## 7.1 Reflektiivinen normidiffuusioteoria

Normatiivisen vallan teoreettisesta viitekehyksessä on tutkittu pääasiassa miten EU on käyttänyt normatiivista valtaa ja etsitty syitä vallan rajallisuudelle EU:n omasta toiminnasta. Yhdyn Annika Björkdahlin ym. (2015, 3) näkökantaan, että uudessa tutkimuksessa on otettava huomioon voimasuhteiden muutokset maailmanpolitiikassa ja siirrettävä fokus EU:sta maailmaan, jonka kanssa EU on vuorovaikutuksessa, jotta voimme paremmin ymmärtää miten EU:n valta muodostuu, tulkitaan ja haastetaan sekä tutkia kriittisesti miten EU:n viemät normit vastaanotetaan. Perinteinen normidiffuusiota käsittelevä kirjallisuus on keskittynyt normidiffuusion mekanismeihin ja kanaviin, laiminlyöden normien vastaanottajien strategiat ja merkityksen.

Uudessa tutkimuksessa on mielestäni problematisoitava normidiffuusiota normin vastaanottajan ominaisuuksien näkökulmasta ja etsittävä sitä kautta selitysvoimaa normatiivisen vallan rajallisuudelle. Tutkimukseni teoreettinen viitekehys sijoittuu täten normatiivisen vallan tutkimuksen kriittiseen päähän, joka kyseenalaistaa EU:n normatiivisen vallan kiistattomana tosiasiana ja yhä laajemmalle levittyvänä organismina. Globaalien valtasuhteiden muutoksen myötä länsimaisten universaalien arvojen rinnalle ovat nousseet haastavana aasialaiset arvot, jotka törmäävät etenkin länsimaisiin käsityksiin individualismista ja taloudellisesta hallinnasta, tai tarkemmin sanottuna taloudellisen suorituskyvyn ja sosiaalikäytösten suhteesta.

Edellä mainittujen Ian Mannersin diffuusiomuotojen taustalla on aikaisempi tutkimus poliittisesta diffuusiosta. Diffuusio on laajasti ymmärrettynä sarja prosesseja, joiden läpi ideat, toimintatavat ja instituutiot leviävät valtioiden rajojen ja alueiden yli (Borzel & Risse 2012, 8). Diffuusion määritelmä painottaa normatiivisen muutoksen ilmiötä prosessina, ei vain lopputuloksena. Diffuusiossa diffuusiomekanismit, joita ovat muun muassa suostuttelu, pakottaminen, kilpailu ja oppiminen, toimivat normatiivisen muutoksen kanavina (Gilardi 2012, 460–463). Elkins ja Simmons (2005) ovat luonnehtineet diffuusion prosessia koordinoimattomana keskinäisriippuvaisuutena, painottaen, että diffuusiota tapahtuu ainoastaan silloin, kun toimijoiden keskinäisellä vuorovaikutuksella on merkitystä omaksumisen prosessiin. Normatiivisena valtana EU pyrkii vaikuttamaan kansainväliseen järjestykseen ja edistämään universaaleja arvoja, mutta mitä kauempana EU toimii, sitä enemmän se joutuu turvautumaan diffuusiomekanismeihin kuten suostutteluun ja kommunikaatioon. (viitattu teoksessa Borzel & Risse 2012, 8.)



Normidiffuusiokirjallisuus on perinteisesti selittänyt normien syntymistä ja siirtymistä vaihteittaisina tai syklisinä prosesseina, joissa normatiivisen muutoksen taustalla on normiyrittäjän toiminta. Normidiffuusion tutkimus etsi alkujaan vastausta etenkin sille, kuinka ja miksi tietyt kansainväliset normit hyväksyttiin yhä useimmissa valtioissa. Ensimmäisen sukupolven tutkijat kehittivät malleja (esimerkiksi Finnemore ja Sikkings (1998) ”normin elämäankaari” ja Keck ja Sikkink (1998) ”bumerangi”) selittämään tapoja, joiden kautta valtiot sosialisoituivat kansainväliseen yhteisöön ja miten normiyrittäjät edistävät normien leviämistä. Seuraavat sukupolvet toivat kuitenkin esille mahdollisia kotimaisia rajoitteita diffuusiolle (Checkel 1999; Corten & Davis 2000) ja hahmottelivat erilaisia globaalien normien ilmentymiä (Finnemore 2003). Riippuen tietystä paikallisesta kontekstista missä normia edistettiin, tutkijat odottivat erilaisia lopputulemia: vastustusta, omaksumista tai säännöistä ja käytännöistä irtautumista (Zimmermann 2016, 100–102). Normidiffuusiotutkimuksen klassikkajulkaisussa Manners (2002) huomioi, että normidiffuusion tutkimuksessa on välttämätöntä katsoa myös paikallisia olosuhteita kun kansainvälisten toimijoiden ajamia normeja ja arvoja prosessoidaan, ja kun niihin reagoidaan joko positiivisesti tai negatiivisesti. Normidiffuusio on Mannersin hahmottamana lähettäjän (sender) ja vastaanottajan (receiver) välistä yksi- tai kaksisuuntaista informaationsiirtoa (Manner 2002, 244–245.)

Normatiivisen vallan ja normidiffuusion käsitteet ovat tutkijoiden mielestä edelleen käyttökelpoisia EU:n ulkopoliittisen toiminnan ymmärtämiseksi – mistä osoituksena on teorian laaja käyttö EU:n ulkopoliittikan tutkimuksessa. Tutkimussuuntauksen tuoreimmat sovellukset – joihin tutkimukseni oma teoreettinen kehyseni nojaa – ovat pyrkineet valaisemaan tutkimatonta aluetta normien vastaanottajista normatiivisen vaikuttamisen viitekehyksessä ja käsitteellistämään normidiffuusiota vastaanottajan näkökulmasta. Normatiivisen vallan tutkimus on perinteisesti pysynyt eurosentrisessä asemassaan, mutta uusi tutkimus on tuonut esille kasvavan kysynnän ymmärtää norminottajia normatiivisessa dialogissa. Tutkimus on keskittynyt normin vastaanottajan toimijuuteen liittyviin kysymyksiin ja erilaisiin paikallisiin suodattimiin, joiden läpi tuotavia normeja katsotaan. Tällaisia suodattimia ovat paikalliset poliittiset, sosioekonomiset ja kulttuurilliset olosuhteet, historia ja normien vastaanottajien itsekuvat ja näkemykset normin viejästä (Chaban ym. 2015). Diffuusioteorian paradigman muutoksen taustalla on asteittainen tietoisuuden kasvaminen normin vastaanottajan toimijuuden huomioimisen tärkeydestä, sekä diffuusiossa osallisina olevien muiden toimijoiden kuin normiyrittäjien merkityksestä diffuusion lopputuloksiin (Solingen 2012, 634).

Tutkimukseni teoria pohjautuu tähän diffuusioteorian väljään teoreettiseen viitekehykseen, joka muodostuu suhteellisen nuoresta akateemisesta kirjallisuudesta liittyen normin tuontiin tai vastaanottamiseen (*engl. norm import/receive*) (Björkdahl 2015; Chaban, Leslie & Masselot 2015). Teorian osat on koottu aikaisemmasta normidiffuusion tutkimuksesta, jonka mielenkiinnon kohteena on ollut erityisesti institutionaalinen muutos ja sosialisatio (Acharya 2004; Solingen 2012; Allison-Reunmann; Checkel 2004).

Annika Björkdahlin teoreettisen ajattelun pohjana oleva reflektiivinen normidiffuusion tutkimus – niin kuin Björkdahl tutkimussuuntausta kutsuu – rakentuu kriittiselle konstruktivistiselle käsitykselle, joka ottaa huomioon aikaisemman normidiffuusiokirjallisuuden osakseen saaman kritiikin (Björkdahl & Elgström 2015, 135). Tutkijoilla on kauttaaltaan vahva konstruktivistinen näkemys normidiffuusiosta ja he painottavat normidiffuusion reflektiivistä luonnetta. Teoriasuuntaus haastaa olettamukset Euroopan erityislaatuisuudesta, kyseenalaistaa perinteisen normidiffuusion tutkimuksen lyhytnäköisen keskittymisen EU:hun ja kriittisesti reflektoi EU:ta (*self*) suhteessa toiseen (*other*). Björkdahlin ja hänen edeltäjänsä muodostama teoreettinen viitekehys asettaa perustan tulevalle tutkimukselle EU:sta ”palautteenottajana”, ei ainoastaan unilateraalisena vaikuttajana, ja normeista vähemmän Eurooppakeskeisessä maailmassa. Tutkijat pyrkivät kriittisesti tarkastelemaan miten EU:n normatiivista valtaa hahmotetaan ja vastaanotetaan ja miten erilaiset yhteisöt reagoivat EU:n globaaleihin ambitioihin. Tutkimustraditio tunnistaa normin vastaanottajan merkityksen asettamalla sen analyysin keskiöön ja normidiffuusion suhteellisuuden etualalle. Näistä lähtökohdista tutkimuskysymyksiksi tutkimukselle nousee, että: missä määrin valtasuhteet ja keskinäisriippuvuus muovaavat diffuusion reittejä ja lopputuloksia vai määrittävätkö diffuusiokanavat itse normin tuontia? (Björkdahl 2015, 1–4.)

Teoriasuuntauksella on kolme oleellista ontologista eroa suhteessa perinteiseen normidiffuusiotutkimukseen. Ensinnäkin normien ja toimijoiden suhteen Björkdahl ymmärtää toisiaan muodostavana: ”Normit ovat intersubjektiiivisia käsityksiä, jotka muodostavat toimijan intressejä ja identiteettiä ja rakentavat odotuksia sekä määräävät mikä on hyväksyttyä käytöstä ilmaisemalla oikeuksia ja velvollisuuksia.”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> *Norms are intersubjective understandings that constitute actors' interests and identities, and create expectations as well as prescribe what appropriate behaviour ought to be.* Björkdahl 2002, 21.

Toiseksi, normidiffuusikirjallisuus on taipuvainen olettamaan, että viedyt normit tulevat myös tuoduiksi. Norminvienti olisi näin itseään ruokkiva prosessi, koska levitettävien normien luontainen vakuutteluvoima itsessään varmistaa normien omaksumisen ja sosialisaaion. Normidiffuusioprosessi ei kuitenkaan ole automaattinen vaan se voi johtaa moninaisiin lopputuloksiin. (Björkdahl ym. 2015; Acharya 2004).

Kolmanneksi, tutkimussuuntaus nostaa normin vastaanottajan tarkastelun keskiöön. Björkdahlin mukaan meidän täytyy paljastaa normintekijän ja norminottajan epäsymmetrinen suhde ja kulkea pidemmälle perinteisestä ennakko-olettamuksesta, joka suosii normintekijää korostamalla sen toimijuutta (Björkdahl ym. 2015, 4). Tämän takia diffuusioteorian pääasiallinen tarkastelun kohde on siirtynyt normiyrityksen toimijuutta koskevista kysymyksistä tunnustamaan myös normin vastaanottajan kontekstin ja toimijuuden tärkeys (Björkdahl ym. 2015; Allison 2015).

Viimeisenä erona on perinteisen tutkimukseen luontainen ennakkoluulo ajatella liberaalien kansainvälisten normien omaksumisen kuvastavan positiivista edistystä. Normien tulkinta universaaleina tarkoittaa, että normit, joiden juuret ovat toisenlaisissa yhteisöissä jätetään usein huomiotta. Reflektiivisen normidiffuusion tutkimuksen tutkijat huomauttavat, että niin sanotut ”universaalit normit” ovat aina tulkinnan ja keskustelun kohteina. Normien välittyminen on kommunikatiivinen prosessi, jossa normit muuttuvat sisällöltään ja tarkoitukseltaan, eikä meidän tämän takia tulisi arvioida normidiffuusiota vain sen perusteella ovatko tietyt normit tulleet hyväksytyksi vai ei (Björkdahl & Elgström 2015, 135). Omassa tutkimuksessani on Björkdahlin viitoittaman tutkimuksen tavoin kulttuurirelativistinen ote, mutta otan hyvin varovaisesti normatiivisesti kantaa työntekijöiden oikeuksien normihierarkiaan. Johtopäätelmissä tuon esille ajatuksen, että ahdasrajaisesti vain ILO:n ydinsopimuksien edistäminen ”ainoina oikeina työmarkkinasuhdenormeina” voi johtaa tilanteeseen, jossa EU ei kykene käyttämään normatiivista valtaa ja normidiffuusio työntekijöiden oikeuksien edistämiseksi ei toimi. Normatiivinen kantani on, että työntekijöiden oikeuksien korkea taso on universaali tavoiteltava päämäärä, mutta keinot sen saavuttamiseksi voi vaatia vaihtoehtoihin normeihin tukeutumista.

Tutkimuksessani EU:n ja Etelä-Korean välisen vuorovaikutuksen lähempi tarkastelu vapaakauppasopimuksen kestävä kehityksen lausekkeen toimeenpanoelimityksessä tarjoaa taustan teoreettiselle keskustelulle kitkaisesta (*engl. friction*) normatiivisen muutoksen prosesseista ja normin vastaanottajan merkityksestä diffuusion vastustajana. Pura tutkimuksessa työelämän perusperiaatteita koskevien normien 'globaalin' ja 'paikallisen' välistä vuorovaikutusta ja tuon ilmi reaktioita, joita norminottaja on tuottanut normidiffuusion aikana diffuusion välittäjäaineessa eli vapaakauppasopimuksen. Teoreettinen viitekehys on kehitetty kolmen keskeisen käsitteen ympärille: kitka (*engl. friction*), vastustus (*engl. resistance*) ja toimijuus (*engl. agency*). Tällainen lähestymistapa auttaa hahmottamaan diffuusion ilmiöön vaikuttavia syy-seuraussuhteita ottaen samalla huomioon erinäisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat prosessin suuntaan sekä sen vauhtiin ja voimakkuuteen. Björkdahl ym. ovat ansiokkaasti koonneet yhteen ko. teoriaperinteen keskeiset oletukset, mutta näen siitä huolimatta tarpeelliseksi tuoda esiin myös rinnakkaisen teorisoinnin käsitteistöä (Solvingen 2012; Bloomfield 2016; Chaban 2015; Acharya; Zimmerman 2016), jotka mahdollisesti syventävät teorian osia ja selventävät mitä Björkdahl ym. käsitteillä tarkalleen ottaen tarkoittavat. Tutkimukseni kannalta keskeisiä käsitteitä, joita täydennän ovat: *kitkainen vuorovaikutus, vastaanottajan toimijuus, paikallisen normatiivisen ympäristön merkitys diffuusiolle sekä diffuusion haastamisen logiikka*.

Rakennan seuraavissa kappaleissa tutkimukseni teoreettisia ennako-olettamuksia EU:n ja Etelä-Korean välisten suhteiden dynamiikoista ja kansainvälisten työtekijöiden oikeuksien koskevien normien siirtymisestä työvoimalausekkeen yhteydessä. Rakentamani teoreettisen viitekehysten tarkoituksena on lisätä ymmärrystäni työvoimalausekkeen kontekstissa tapahtuneesta yhteistyöstä ja antaa aineiston analysoinnille teoreettista käsitteistöä.

### **7.1.1 Normidiffuusion kitkainen luonne**

Konstruktivistit ovat viitanneet normidiffuusion prosesseihin usein jäljittelynprosesseiksi (*engl. emulation or mimetic*), mikä tarkoittaa, että toimijat näkevät toistensa käyttäytyvän tietyllä tavalla ja kopioivat tapoja omaan käytökseensä (ks. esim. Katsumata 2011; Lenz 2012, viitattu teoksessa Björkdahl 2012, 137). Vaihtoehtoisesti prosessia on kuvailtu suhteellisen yksinkertaisena opettamis- ja oppimisprosessina (Finnemore 1996, viitattu teoksessa Björkdahl 2012, 137) ja normin siirtymisprosessi on nähty sosialisatitutkimuksessa pääasiassa konfliktivapaana ja ongelmattomana (Björkdahl & Elgström 2015, 137).

Björkdahlin hahmottelemana normidiffuusio on norminrakentajan (*engl. norm-maker*) ja normien vastaanottajan (*engl. norm-taker*) välillä kulkevaa vuorovaikutusta, jota määrittää keskinäisriippuvuus, epäsymmetrisyys ja valta. Normien kompleksista ja monitasoista liikettä vuorovaikutusprosessissa kuvastaakseen Björkdahl ym. (2015) käyttävät metaforana *kitkaisuu*ta prosessin luonteelle. Kitka tarkoittaa, että normien liike yhteiskunnista toiseen on hankaava, moniulotteinen ja ennalta arvaamaton prosessi. (Björkdahl ym. 2015, 1–13.) Kitka käsitteenä käsittää monimuotoiset ja erilaiset tavat, joilla globaalit ja paikalliset toimijat, idea ja käytännöt kohtaavat, paljastaen näiden välisen jatkuvan vastakkainasettelun ja muutoksen (Björkdahl & Gusic 2015, 266–273). Björkdahlin mukaan oleellinen kysymys jatkotutkimukselle on, että miksi ja miten konflikti/kitka normin vastaanottajan ja viejän välillä tapahtuu? (Björkdahl 2015, 4).

Käsitteellistämällä erilaisia kitkaisia vuorovaikutusprosesseja tutkija saa tarttumapintaa hankaavalle ja vaikeasti ennakoitaville tavoille, joilla normien viejät ovat vuorovaikutuksessa kohtaamiensa normatiivisten kontekstien ja käytäntöjen kanssa. Käsitteellisenä viitekehyksenä kitka tarjoaa tutkijoiden mukaan työkalun lukea kompleksista todellisuutta, jossa vuorovaikutus ja diffuusio tapahtuu norminrakentajan ja vastaanottajan välillä tapahtuu. (Björkdahl 2015, 2–6.) Kohtaaminen voi johtaa moninaisiin normatiivisiin lopputuloksiin, minkä takia näillä ideoiden ja käytäntöjen kitkaisilla matkoilla voidaan havaita sekä ylhäältä alas kulkevaa pakottamista että erilaisia paikallisia reaktioita. Normin ottajan toimijuus voidaan ymmärtää näin ollen sekä normia vastustavana että normiin mukautumista edistävänä tekijänä. Normin vientiin kohdistuvat rajoitteet ovat kitkaisessa normidiffuusiossa lähtöisin vastaanottavasta osapuolesta. Tutkijat esittävät normin vastaanottajaan liittyen kysymyksiä kuten: kuinka normien vastaanottajat näkevät EU:n ja sen ajamat normit? Onko EU:n normien ja paikallisen normatiivisen kontekstin välillä normatiivista yhteensopivuutta? Sekä kuinka EU:n normit vaikuttavat vastaanottajien intresseihin ja institutionaalisin järjestelyihin? (Emt. 5.)

Ymmärtääksemme kitkaisen normidiffuusioprosessin osia ja vaiheita –mitkä eivät kovin selvästi erotu Björkdahlin teorisoinnissa – esitän vielä Etel Solingenin (2012) ehdotuksen poliittisen diffuusion analysoimiseksi. Solingen kehottaa kohdistamaan huomion diffuusion virikkeeseen (*engl. stimulus*), väliaineeseen (*engl. medium*), jossa se kulkee, poliittisiin toimijoihin (*engl. agents*), jotka ovat prosessina osallisina sekä diffuusion lopputuloksiin (*engl. outcomes*). Diffuusion virikkeellä Solingen

tarkoittaa on ns. laukaisijaa, tapahtumaa tai innovaatiota (tutkimassani tapauksessa kauppasopimus), välittäjäaineella kontekstia, rakennetta tai ympäristöä, joiden läpi informaatio kulkee (tutkimuksessani työvoimalausekkeen yhteistyöelimet) ja sosiaalisilla toimijoilla normia tukevia tai vastustavia toimijoita, jotka voivat tukea tai blokata virikkeen matkaa kohteeseensa (tutkimuksessani Etelä-Korean hallinto). (Solingen 2012, 632.)

### 7.1.2 Toimijuus

Kitkaisuus syntyy siis normin vastaanottajan toimijuudesta, minkä ymmärrän kykynä vastustaa vaikutuspyrkimyksiä eli valtana olla toimimatta normia tuovan tahon tahdon mukaisesti. Ontologisena lähtökohtana mallissa on, että epäsymmetrisestä valtasuhteesta huolimatta normien vastaanottajat omaavat aktiivista toimijuutta eivätkä näin ole passiivisessa vastaanottajan roolissa, mikä poikkeaa perinteisestä Eurooppa-keskeisestä ulkopolitiikan tutkimuksesta. Teoria siirtyy siis traditionaalisesta ajatuksesta normintekijän ja norminottajan välillä vallitsevasta epäsymmetrisestä suhteesta kohti norminottajan tunnustamista vaikutusvoimaisena toimijana, joka kykenee valitsemaan normeja ja rakentamaan normatiivista yhteensopivuutta siirretyn normin ja paikallisen normatiivisen kontekstin kanssa. (Björkdahl 2015, 1–13.) Normin vastaanottamisessa sosialisaatio on edelleen tärkeässä roolissa, mutta sosialisaation taso riippuu nimenomaan norminottajasta. Sosialisaatio viittaa prosessiin, jossa omaksutut normit tulevat hyväksytyksi ja norminottaja sallii normin vaikuttaa paikallisiin käytäntöihin (Risse & Sikkink 1999, 216–217).

Björkdahlin käsitteistössä toimijuudella tarkoitetaan monimuotoisia paikallisia toimijoita, jotka tuottavat erilaisia vastarinnan reaktioita. Diffuusioprosessiin vaikuttavat toimijaryhmät voivat vastustaa ja lopulta torjua globaalin normin irrelevantiksi paikalliseen kontekstiin (Björkdahl ja Gusic 2015, 266–273). Tutkimuksessani kitkaista kohtaamista ulkoa tuodun normin ja Etelä-Korean normatiivisen ympäristön välillä ilmentää vastustavana toimijana (*engl. counteracting agency*) käyttäytynyt Etelä-Korean hallinto. Analyysini tuo etualalle normatiivisen muutoksen vastustuksen ilmentymiä normidiffuusion välittäjäaineessa.

Tutkimukseni empiirisessä analyysissä toimijalla ymmärretään Etelä-Korean hallintoa, joka on normatiivisen vaikuttamisen kohde tapaukseni välittäjäaineessa (työvoimalauseke). Päätös normin omaksumisesta on viimekädessä vallassa olevalla hallinnolla samoin kuin reaktiot ja vastaukset diffuusiolle. Etelä-Korean normatiivinen ympäristö, joka säätelee sen sisäistä tasapainoa ja

vastaanottavuutta ulkopuolelta tuleville normeille on tietysti laajempi kuin pelkkä hallinto ja sisältää lukuisia eri toimijoita (mm. kansalaisyhteiskunta, yritykset, kansalaiset) ja kulttuurillishistoriallisia rakenteita. Tapaustutkimuksessani tämän normatiivisen ympäristön kokonaisuuden alttiutta diffuusiolle ilmentää kuitenkin vain Etelä-Korean hallinnon reaktiot sekä jossakin määrin eteläkorealaisten työnantajajärjestöjen toiminta. Analyysin ensimmäisessä vaiheessa tarkastelen kuitenkin perusteellisesti Etelä-Korean työmarkkinasuhdejärjestelmän historiaa ja erityispiirteitä, ja pohdin paikallisen kontekstin yhteensopivuutta kansainvälisiin työelämän peruseriaatteisiin. Samalla tulen tunnistakseni toimijoita, jotka vastustavat normatiivista muutosta ja toimivat sosio-ekonomisen status-  
quon ylläpitäjinä torjuen muutosta, joka vaarantaisi heidän valta-asemansa.

Toinen keskeinen toimijuuden piirre teoreettisissa oletamuksissani on vastaanottajan kyky vastustaa normidiffuusiota. Kyky liittyy vahvasti vastaanottavan valtion kapasiteettiin ja sen tuomaan resistenssiin ulkopuoliselta vallankäytöltä. Vallan, kyvykkyyden ja valtion taloudellisen vaikutusvallan korostaminen tuo ontologisen maailmankatsomukseni tältä osin lähelle realismia. Etelä-Korealla on taloudellisen kyvykkyytensä ansiosta, kehittyneenä taloutena ja yhtenä ”Aasian tiikeristä” voimavaroja puolustaa itselleen tärkeitä normatiivisia rakenteita. Ulkopuolelta tulevan normidiffuusion vastustukselle voi siis olla valtaperusteiset selityksensä. Foucault on lausunut, että: ”ilman vastustusta ei olisi valtasuhteita, koska tällöin kyse olisi vain tottelevaisuudesta.” Tämän ajatuksen seurauksena vastarinta ei ole ainoastaan vallan perusta, vaan luontaisesti ja aina läsnä valtasuhteissa (Foucault 1982,167). Vallan symmetrisyys EU:n ja Etelä-Korean välillä on yksi tutkimukseni ennakkoolettamuksista, mutta en arvioi valtasuhteita sen syvällisemmin, vaan tulkitsen vastustuksen ja torjumisen reaktioiden kertovan valtaperusteisesta toimijuudesta ja symmetrisestä valtasuhteesta sekä tuottavan edelleen Etelä-Korean toimijuutta.

### **7.1.3 Normin vastustus**

Normidiffuusion vastavoimana on vastustus (*engl. resistance*), joka saa käyttövoimansa normin vastaanottajan toimijuudesta. Vastustus ilmenee niin, että paikalliset diffuusiota vastaan toimivat toimijat (*engl. counteracting agents* tai *Co-opting agents*) kyseenalaistavat globaalin normin sopivuuden paikallisiin olosuhteisiin (instituutioihin ja käytäntöihin) ja toimivat torjuakseen tai mukauttaakseen ulkoa tuodut normin paikalliseen kontekstiin sopivaksi. Vastustavat toimijat kaappaavat normidiffuusioprosessin ja sivuuttavat suurimman osan ajetusta normatiivisesta sisällöstä

samalla valiten siitä osia, jotka ne mieltävät parantavan valta-asemaansa ja paikallista status-quota. (Björkdahl & Gusic 2015, 266–273.) Vastustusta diffuusion lopputuloksessa kuvastaa normin vastaanottajan normatiivisen käytöksen oleellisten käytäntöjen muuttumattomuus, jolloin vastaanottaja on tarkoituksenmukaisesti tai tahattomasti päättänyt säilyttää paikalliset käytäntönsä ja ylläpitää status quonsa diffuusion päätteeksi.

Alan Bloomfield (2016) on puhunut normien vastustajista käyttäen termiä '*norm antipreneurs*' ja teorisoinut termin avulla normatiivisen muutoksen vastustamista. Bloomfieldin mukaan normatiivisen status-quon ylläpitämisessä vastustajat nauttivat huomattavaa taktista ja strategista etua suhteessa normin kannattajiin. Normatiivisen muutoksen vastustajat ovat toimijoita, jotka puolustavat normatiivista tasapainoa haastajia vastaan ja voivat käyttää erilaisia *luovan vastustamisen* muotoja<sup>8</sup> pyrkimyksissään. Institutionaalisella kontekstilla eli missä määrin normatiivinen status-quo on institutionalisoitunut tai juurtunut yhteiskuntaan on huomattava merkitys sille, kuinka menestyksekkäästi normien vastustajat kykenevät estämään muutosta. Bloombergin näkemyksen ydin on, että normien vastustajien roolin tunnustaminen avaa käsitteellistä tilaa analysoida tiettyjä normidynamiikkoja diffuusiprosesseissa. Bloombergin käsitteet auttavat ymmärtämään ennen kaikkea kontekstia, jossa normeja haastetaan toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa. (*engl. norm contestation context*) (Bloomberg 2016, 312.)

Etel Solingen (2012) on kuvaillut normin vastustamista hyvin samankaltaisesti, mutta eri käsitteistöin. Diffuusion tiellä on moninaisia paikallisia palomuuureja (*engl. firewall*), jotka voivat tukea tai blokata virikkeen matkaa kohteeseensa, ja joiden vahvuuden arviointi on ratkaisevaa arvioitaessa välittäjäaineen suhteellista immunitettia tai alttiutta diffuusiolle. Sosiaalisten ja poliittisten toimijoiden, jotka kannattavat ja vastustavat diffuusiota on päästävä yhteisymmärrykseen keskenään ristiriitaisista normeista, jotta diffuusio on mahdollista. Vahvat palomuurit heikentävät kannustimia toimia, vahvistaen välittäjäaineen immunitettia diffuusiolle. Palomuurit voivat olla rakenteita, toimijoita tai ilmiöitä, jotka blokkavat normidiffuusion. (Solingen 2012.)

---

<sup>8</sup> Esimerkiksi erilaisia argumentointi-, vakuuttelu-, viivytytys-, sekä vilppitaktiikoita



### 7.1.3.1 Normin haastamisen taktiikat/ilmentymät

Deitelhoff ja Zimmermann (2013, 13) väittävät, että tavalla, jolla normia haastetaan (*engl. contest*) on merkitystä sen suhteen vahvistuuko vai heikkeneekö normi. Vastustus normin soveltamisesta tiettyyn ympäristöön vahvistaa normia, kun taas normin yleisen validiteetin vastustus heikentää normia. Jos haastetaan vain normin soveltamista paikallisiin olosuhteisiin, eli kyseenalaistetaan normin sopivuus tiettyyn ympäristöön ja nostetaan esille mitä toimia sen soveltaminen tarvitsisi, itse asiassa vahvistetaan normin validiteettia, koska samalla annetaan tilaa oppimisprosessille liittyen normin sisältämiin väitteisiin. Argumenttia tukee myös Wienerin (2007; 2008) ajatukset konfliktista normin uudelleentulkitsemisen- ja rakentamisen ympärillä. Normin haastaminen viittaa konfliktiin normin merkityksen ja soveltamisen tulkitsemisesta erilaiseen kulttuuriseen kontekstiin. Haastaminen on Wienerin mukaan positiivinen ilmiö, koska se on ehto keskustelulle normin merkityksestä, mikä taas on välttämätöntä normin legitimitietin rakentamisen kannalta. (Viitattu teoksessa Allison-Reunmann 2017.)

Norminottajat voivat omaksua globaaleja normeja strategisesti ja valikoivasti. *Teeskentelevässä omaksumisessa* tietyt osat normatiivisesta sisällöstä jätetään huomiotta kun taas toisia painotetaan ja priorisoidaan. Toimijaa voidaan luonnehtia tällöin poliittisesti *älykkäästi toimijaksi*, joka puhuu, mutta ei toimi (*engl. talking the talk but not walking the walk.*) Ajan myötä normin omaksumisen välttely johtaa poikkeamaan globaalista normista kun uusia merkityksiä normille on tuotettu paikallisesti. (Björkdahl & Gusic 2015, 266–273.) Regiimit, jotka ovat tyytyväisiä paikalliseen normatiiviseen status-kuohonsa ja pelkäävät normin tuonnista koituvia seurauksia, voivat ääritapauksissa vastata normidiffuusioon *viivytystaktiikalla*, joka sisältää tarkoituksellisia yrityksiä heikentää sopimuksen toimeenpanoa tai ratifiointia. Jos osapuolet eivät jaa sopimuksen sisältämiä perustavanlaatuisia arvoja, on riskinä epäselvyys ja jännite osapuolien välillä, kun niiden on tarkoitus muuttaa sopimuksen sisältö konkreettiseksi toiminnaksi. Onnistunut normin siirtäminen vaatii, että sekä normin viejä että vastaanottaja antavat saman merkityksen tärkeimmille normeille. (Emt. 133–145.) Rationalistisena selityksenä kansainvälisestä normista irtautumiselle usein on, että valtioilla ei ole intressiä toimeenpanna normia, minkä takia syynä normin omaksumiselle on vain strategisesti hakea kansainvälistä legitimitettä (Zimmerman 2016, 104).

Tapaukset, joissa torjuminen on ollut vallitseva vastaus EU:n projisoimiin normeihin, demonstroivat voimakasta norminottajaa, jolla on kyky haastaa EU:n normatiivinen valta. Etenkin nousevat talousmahdit Kiina ja Intia ovat haastaneet EU:n normatiivista valtaa, mutta myös kehittyvät taloudet ja ns. keskitasonvallat (*engl. middle-powers*) ovat osoittaneet häikäilemätöntä itsevarmuutta puolustaessaan kansainvälisistä normeista poikkeavia normatiivisia järjestelmiään. (Björkdahl ym. 2015, 247–255.)

*Luovan vastustamisen logiikka* tulee usein selvästi esille erityisesti kauppasopimusneuvotteluissa, kun normien vastaanottajat joutuvat tahtomattaan ehdollisen normin tuonnin kohteiksi. Kauppaneuvottelut perustuvat kuitenkin aina vastavuoroisiin kompromisseihin, minkä seurauksena normin vastaanottaja voi käyttää asemaansa hyväkseen usealla eri tavalla. Kauppaneuvotteluiden osapuolilla voi olla erilaisia tulkintoja tai käsityksiä sopimukseen liitettävistä normeista, jolloin osapuolien välille voi syntyä jännitettä neuvotteluvaiheessa, kun toinen osapuoli laittaa neuvotteluagendalle aiheita, jotka ovat herkkiä neuvottelukumppanille. Lopulta heikompi osapuoli voi käyttää suvereniteetin oikeutta tulkitsemaan neuvoteltua sopimusta tavalla, joka varmistaa sen normatiiviset preferenssit. Heikompi osapuoli voi myös käyttää kauppaneuvotteluissa erilaisia taktiikoita välttääkseen epämiellyttävän asiakohdan tuomista neuvotteluagendalle. Se voi esimerkiksi lieventää ei-toivottuja seurauksia ehdottamalla niin epämääräisiä tekstimuotoiluja, että niitä on vaikea tulkita tai niiden toimeenpanosta on helppo laistaa. (Emt. 133-145.)

#### **7.1.4 Normidiffuusion lopputulokset**

Normin rakentajan ja vastaanottajan kohtaaminen voi johtaa eriasteisiin lopputuloksiin sen suhteen, kuinka altis tai halukas vastaanottaja on vaikutusyrityksille. *Omaksuminen* (*engl. adoption*) kuvastaa tietoista ja yksiselitteistä eurooppalaisten normien omaksumista paikallisiin instituutioihin, käytäntöihin ja politiikkaan. *Mukautuminen* (*engl. adaption*) tarkoittaa, että normeja muutetaan yhteensopiviksi paikalliseen kontekstiin, mutta normin alkuperäinen normatiivinen säilyy ennallaan siitä huolimatta, että normia on muokattu. Amitav Acharya on kirjoittanut samasta ilmiöstä termillä *lokalisaatio* (*engl. localisation*), joka on yksi tutkimukseni keskeisiä käsitteitä vastustuksen rinnalla (Acharya 2004). *Vastustus* (*engl. resistance*) sen sijaa tarkoittaa, että vastaanottajan normatiiviset käytännöt pysyvät peruslähtökohdiltaan muuttumattomina. Paikalliset toimijat pitäytyvät vanhoissa käytännöissään tai antavat ainoastaan vaikutelman omaksumisesta. *Torjuminen* (*engl. rejection*)

tarkoittaa, että paikalliset normit, instituutiot, toimintatavat ja käytännöt poikkeavat tietoisesti täysin eurooppalaisista normeista. (Björkdahl 2015.) Tutkimukseni analyysissa havaitut reaktiot normidiffuusion vastaanottajassa (Etelä-Korea) ovat pääasiassa vastustavia ja torjuva, mutta sisälsivät myös positiivisia piirteitä. Avautumista normatiiviselle keskustelulle ja yhteistyölle tiettyjen osa-alueiden osalta kuvaan lokalisaation käsitteellä, jota avaan tarkemmin seuraavaksi.

### 7.1.5 Lokalisaatio

Normidiffuusiojulkaisut ovat enenevissä määrin viitanneet normidiffuusion lopputuloksiin, jotka ovat normin täyden omaksumisen ja torjunnan välillä (Zimmermann 2016, 104). Lokalisaation lähestymistapa normidiffuusiotutkimuksessa painottaa kotimaisten poliittisten, organisationaalisten ja kulttuurillisten muuttujien roolia uusien globaalien normien vastaanottamisessa. Käsitys yhdenmukaistamisesta (*engl. congruence*) kuvaa kansainvälisten normien ja paikallisten normien sopivuutta keskenään. Kulttuurinen yhteensopivuus (*engl. cultural match*) tarkoittaa tilannetta, jossa kansainvälisen normiin pohjalla oleva resepti on yhteneväinen paikallisten normien kanssa. Huomioimalla paikallisten toimijoiden roolin normidiffuusiossa, lokalisaatio kuvastaa eksistentiaalisen epäsopivuuden sovittamista kansainvälisten ja kansallisten normien välillä. (Acharya 2004, 239–275.)

Lokalisaatio alkaa ulkopuolisten normien uudelleentulkitsemisesta ja kehystämisestä, ja voi johtaa kompleksiseen prosessiin, jossa normia muovataan yhteensopivaksi olemassa olevaan paikalliseen normatiiviseen järjestykseen. Lokalisaatiossa paikalliset toimijat eivät ole passiivisia kohteita ja oppijoita, vaan edistävät normidiffuusiota lainaamalla ja modifioimalla kansainvälisiä normeja. Prosessissa normin ottaja rakentaa yhdenmukaisuutta kansainvälisen normin ja paikallisten uskomusten sekä käytäntöjen välillä. Lokalisaation lopputuloksena ulkomaiset normit, jotka eivät alkujaan sopineet paikalliseen viitekehykseen, sulautuvat paikallisiin normeihin. (Acharya 2004, 239-275.) Lokalisaation tasoa voidaan eritellä esimerkiksi seuraavalla tavalla: 1) miten normit on soviteltu normin vastaanottajan diskursseihin, 2) miten normit ovat siirtyneet lakeihin ja 3) miten normit on siirretty toimeenpanon (Zimmermann 2016, 106).

Jotkut tutijat antavat lokalisaatiolle erityisen normatiivisen arvon. He väittävät, että lokalisaatio antaa mahdollisuuden siirrettäville normeille ja instituutioille kasvaa sisään paikallisiin olosuhteisiin vakaammin, koska ne sulautuvat paikalliseen kontekstiin (Zimmermann 2016, 104). Jos EU:n normit

tulevat torjutuksi ja ne epäonnistuvat tulemaan osaksi vastaanottajan normatiivista kontekstia, instituutioita ja käytäntöjä, normidiffuusion onnistuminen riippuu siitä, missä määrin se tarjoaa mahdollisuuksia lokalisatiolle. Ilman koersiivisiä keinoja normin rakentaja ei voi pakottaa normin vastaanottajaa omaksumaan normia kokonaisuudessaan. Ainoaksi keinoksi jää tällöin normien osittainen diffuusio. (Björkdahl & Gusic 2015, 266–273.)

Lokalisatio vaatii toteutuakseen kuitenkin normin rakentajan joustamista moraalikosmopolitanismista. Moraalikosmopolitanismi tarkoittaa ajatusta, että levitettävät normit mielletään 'kosmopoliittisiksi' tai 'universaaleiksi'. Tällaisia ovat esimerkiksi kansainväliväliset ihmisoikeudet. Moraalikosmopolitanismi myöntää etusijan "kansainvälisille normiresepteille" ja sivuuttaa eri tyyppisiin sosiaalisiin entiteetteihin juurtuneet normit, joihin yhä enemmän paikallisesti vedotaan. Näkökulma asettaa myös implisiittisen dikotomian hyvien globaalien ja huonojen paikallisten normien välille. Toiseksi, moraalikosmopolitanismi katsoo normidiffuusiota opettamisena kansainvälisten toimijoiden toimesta, täten väheksyen paikallisten toimijoiden roolia. (Amitav Acharya, 239–275.) Normien tulkinta universaaleina tarkoittaa, että normit, joiden juuret ovat toisenlaisissa yhteisöissä jätetään usein huomiotta. Normit ovat kuitenkin oleellisia elementtejä toimijoiden kognitiivisessa maailmassa, minkä takia norminottajat ovat taipuvaisia puolustamaan itselleen tärkeitä oleellisia arvoja. Normin viennissä olisi siis tavalla tai toisella otettava huomioon myös paikalliset normatiiviset uskomukset (Björkdahl, 133–140).

#### **7.1.6 Paikallinen konteksti ja normidiffuusio**

Niin kuin aikaisemmin olen todennut, kotimaiset olosuhteet ehdollistavat norminottajan vastaanottavuudelle rajoja diffuusioprosessissa. Oleellista normin vastaanottavuudelle onkin se, kuinka ulkopuolelta tuotavat normit sopivat vastaanottajaan normatiivisen kontekstiin. Muun muassa paikallisen eliitin alttius sosialisatiolle ja oppimiselle sekä kulttuuriset filtterit voivat vaikuttaa siihen kuinka paikalliset toimijat siirtävät tai eivät siirrä normeja paikallisiin instituutioihin ja käytäntöihin. Normien torjunta johtuu usein siitä, että EU:n normeille ei ole kysyntää vastaanottajan yhteiskunnassa. (Björkdahl 2015, 4–6.) Normidiffuusio kirjallisuus on myös laajemmin esittänyt, että EU:n normien vienti riippuu esimerkiksi hallitsevan eliitin ideoista ja intresseistä, paikallisista normiyrityksistä, demokratian tasosta sekä paikallisesta vallan tasapainosta. Börzel'in ja Risse:n mukaan EU:n normatiivista valtaa ei voida arvioida ilman, että

otetaan huomioon EU:n normien hyödyt ja legitimizeetti vastaanottavalla puolella. (Börzel ja Risse 2012, 11–12.)

Paikallisen kontekstin rajoittava vaikutus normidiffuusiolle on ollut suuri tutkimusalue 90-luvulta lähtien (Zimmermann 2016). Jo varhaiset sosialisatitutkijat odottivat tutkimuksissaan vastustusta normidiffuusiolle, jos läsnä oli vahvoja veto-pelureita, tai jos paikallisen normatiivisen ympäristön ja kansainvälisen normin välillä ei ollut resonanssia (ks. esim. Checkel 1999; Risse & Sikkink 1999). Normatiivinen yhteensopivuus voidaan määritellä tarkoittamaan:

*--tilannetta, jossa kansainvälisen normin sisältämän reseptit ovat yhtenevät paikallisten normien kanssa, sellaisena kun ne ilmenevät normin vastaanottajan diskursseissa, oikeusjärjestelmässä ja byrokraattisissa elimissä. (Checkel 1999, 97).*

Normidiffuusio voi olla hyvinkin rajallista, jos osapuolien normatiiviset positiot poikkeavat merkittävästi ja normatiivista yhteensopivuutta ei ole (Allison-Reunmann 2017, 44). Lavenex'in ja Schimmelfennig'in (2009, 799–806) mukaan normin vastaanottajan kotimaiset rakenteet vaikuttavat EU:n ulkoisen hallinnan vaikuttavuuteen (*engl. external governance*). EU:n säännöt tulevat todennäköisimmin valituksi, omaksutuksi ja sovelletuksi, jos ne resonoivat kotimaisten sääntöjen traditioiden ja käytäntöjen kanssa. Ilman korkeaa ja epäsymmetristä riippuvuussuhdetta puolellaan, EU ei kykene asettamaan hierarkkista hallintaa kolmansiin maihin. Tämän takia valta ja riippuvuussuhteet määrittävät EU:n ulkoisen hallinnan tehokkuutta ja käytännössä EU:n kumppani määrittää missä määrin se haluaa tehdä yhteistyötä.

### **7.1.7 Kauppakumppanista johtuva ristiriita taloudellisten ja sosiaalisten normien välillä**

EU antaa usein enemmän painoarvoa sen taloudellisille intresseille kuin normatiivisille intresseille etenkin suhteissaan suurvaltoihin kuten Venäjään ja Kiinaan. Normatiivisen agendan ylläpitäminen voi olla sille myös vaikeaa vaikutusvallaltaan pienempien kanssa. Johtuen tyhjentävän tutkimuksen puutteesta EU:n ulkopoliittisista intresseistä, Tocci ym. (2008) ovat tehneet päätelmän, että EU:lla on joskus normatiivinen intressi, mutta ei aina. (Forsberg 2011, 1192–1193.) Vaikka EU:n ulkopoliitiikan tavoitteet on usein puettu ”universaalin hyvän” vaatteisiin, käytännössä se on usein tarkoittanut vain EU:n lyhyen aikavälin taloudellisten tavoitteiden naamiointia normatiiviseen retoriikkaan taakse. EU

normatiivisena valtana voidaan ymmärtää myös siten, että EU hyödyntää moraalisia normeja geopoliittisten intressiensä ja taloudellisen edun julkisessa legitimoinnissa ja itsensä rationalisoinnissa suhteissaan ulkoisiin kumppaneihin (Langan 2012, 244).

EU:n kauppapolitiikka on jatkuvaa tasapainon etsimistä sen sisäisten velvoitteiden ja taloudellisten intressiensä sekä kauppakumppaniensa vaatimusten kanssa. Chabanin ym. (2015) mukaan on olemassa ero EU:n jäsenmaiden taloudellisten intressien ja EU:n normatiivisen position välillä. Tämän argumentin mukaan jäsenmaat antavat EU:n rakentaa kauppasuhteita maiden kanssa, jotka rikkovat unionin ydinarvoja, koska ydinnormien toistamisen tarkoitus EU-tasolla on enemmänkin unionin identiteetin rakentaminen kuin työkalu levittää normeja unionin ulkopuolelle. Normit ovat tämän takia sitä helpommin siirrettävissä, mitä yhteneväisemmät ne ovat jäsenmaiden taloudellisten intressien kanssa.

Kauppapolitiikka on erityisen mielenkiintoinen kohde tutkia EU:n periaatteiden välittymistä sen ulkopoliittikkaan, koska kauppaneuvottelut itsessään sisältävät valinnan eri tavoitteiden välillä. Kauppapolitiikassa EU:n normatiiviset arvot kilpailevat offensiivisten ja defensiivisten taloudellisten intressien kanssa. Esimerkiksi Lightfoot'in ja Burchell'in (2005, 83, 90) tutkimus kestävän kehityksen normeista havaitsi, että EU:lle on vaikeaa käyttäytyä normatiivisesti kun kyseessä on kauppasuhteet. EU usein antaakin prioriteetin markkinaliberalismille yli normatiivisten tavoitteiden. Kauppaneuvotteluissa EU:n normatiivisen vaikutusvallan lasku on tarkoittanut sitä, että se ei ole pystynyt ehdollistaa normatiivista viestiään muihin sopimuksen osiin. Kun kauppakumppani haastaa ja vastustaa EU:n edistämiä arvoja, nousee jännite taloudellisten ja normatiivisten tavoitteiden välillä – samoin kuin EU:n sisäinen ristiriita eri instituutioiden välillä. (Mckenzie & Meissner 2016, 834–840.)

Tutkimukseni taustalla oleva oletamus on, että ristiriita taloudellisten ja normatiivisten intressien välillä korostuu tilanteessa, jossa niitä edistetään rinnakkain, ja erityisesti jos ne ovat välitettävässä kontekstissa toisiaan rajoittavia. Työntekijöiden oikeudet ja etenkin ammattiliittovapaudet (käsitellään yksityiskohtaisemmin jäljempänä) ovat maan kilpailukykyyn merkittävästi vaikuttavia tekijöitä ja liittyvät siten vahvasti myös taloudellisiin intresseihin. Hanna Ojanen (2009) on sanonut, että unionin keskeisenä heikkoutena on ollut ettei se useinkaan kykene yksimielisyyteen sen suhteen, mitä se haluaisi muilta. Vaikka EU voi käyttää taloudellista valtaa esimerkiksi sanktioiden muodossa, usein sen yhteinen tahdonmuodostus on jäänyt vaillinaiseksi. Ilman tavoitetta, EU:lla ei myöskään ole

normatiivista valtaa. Viimeinen olettamukseni on, että normin vastaanottajan toimijuus ja tuottama vastustus normidiffuusiolle synnyttää EU:n sisäistä ristiriitaa diffuusion keinoista ja heikentää EU:n normatiivista valtaa entisestään, koska sillä ei ole selvää tavoitetta. Analyysissäni tätä ilmentää komission kieltäytyminen aloittaa virallisia korkeantason poliittisia neuvotteluita Etelä-Korean sopimusrikkomuksista.

#### **7.1.8 Muut ehdot positiiviselle normidiffuusiolle**

Paikallisen kontekstin ja toimijuuden lisäksi on muita tekijöitä, jotka voivat edistää tai estää diffuusiota. Tällaisia ovat sisäiset muutosprosessit, normidiffuusion asiakysymykset ja diffuusiokeinot. Muut ehdot jäsentyvät analyysikehikossani taustamuuttujiksi tai väliin tuleviksi muuttujiksi, joiden merkitystä tutkitussa kohteessa on vaikea arvioida.

Tutkimuskirjallisuus normidiffuusiosta on korostanut maan sisäisen mobilisaation ratkaisevaa roolia, ja etenkin ihmisoikeuskysymyksissä alhaalta-ylös asetettua painetta normatiivisessa muutoksessa (mm. Risse ja Sikkings 1999). Myös Acharya (2004, 239) on todennut, että paikallinen normi tullaan hylkäämään ainoastaan, jos se on jo haastettu sisäpuolelta. Björkdahl (2012, 86) taas on esittänyt, että normit, joita ei ole hyväksytty yhteiskunnan sisällä laajasti, eikä tavalla, joka uudelleen määritteli norminottajan identiteettiä, preferenssejä ja intressejä, ei voida ajatella olevan onnistunutta normin tuontia.

Asiakysymyksillä eli ajettavalla normisisällöllä ja sen välittäjäaineella voi olla myös vaikutuksensa diffuusioon. Chaban ym. (2015) ovat pohtineet millä ehdoilla diffuusioprosessi voi johtaa normien positiiviseen vastaanottoon. Vastaanottajien reaktiot ovat heidän mukaansa aikasidonnaisia ja historiallisista tekijöistä riippuvaisia, minkä takia yleismaailmallisia ehtoja ei voida määritellä. Normien asiasisältö (taloudellinen, kosmopoliittinen/eettinen tai oikeudellinen normi) vaikuttavat tutkijoiden havaintojen mukaan siihen, miten normin vastaanottaja näkee EU:n heijastamat normit ja kuinka avoin se on vastaanottamaan niitä. Samoin normidiffuusion konteksti (esim. kauppa/turvallisuus) ja diffuusion välittäjäaine (kauppasopimus, monenkeskisen sopimus) vaikuttavat miten normit vastaanotetaan (Chaban ym. 2015.) Yhteistyö normista voi olla rajallista etenkin, jos edistettävät arvot ihmisoikeuksista ovat ristiriidassa suvereniteetin periaatteen kanssa ja jos asiakysymykset ovat sensitiivisiä normin vastaanottajalle (Allison-Reunmann 2017, 44). Viimeiseksi, diffuusiokeinolla eli sillä tehdäänkö diffuusiota kovien vai pehmeiden keinojen kautta voi olla

merkitystä diffuusion lopputulokseen. Pehmeiden keinojen käyttöä normidiffuusiota vastustavassa kontekstissa tuon esille kappaleessa, joka käsittelee EU:n normatiivisen vaikutusvallan vastarintaa Aasiassa. (kappale 11).

## 7.2 Teoriatiivistelmä

Teoreettiset käsitteet ovat tärkeitä tutkimuksessani, koska määritelleen tutkittavaa ilmiötä käsitteiden avulla ja annan aineistossa esiintyville tapahtumille merkityksiä teoreettisten käsitteiden kautta. Normidiffuusion suhteellinen luonne eli norminrakentajan ja norminottajan vuorovaikutus, jota määrittää taustaosuhteet, keskinäisriippuvuus ja valta on tutkimukseni lähtökohta. Teoriani kautta normin vastaanottajalle määrittäyty keskeinen rooli normatiivisessa muutoksessa. Tutkimukseni näkökulma on samanlainen kuin Björkdahlilla ym. (2015) myös siinä mielessä, että analysoin millaisia vastustuksen, torjumisen tai omaksumisen reaktioita Etelä-Korea on tuottanut eli toisin sanoen tarkastelen normin vastaanottajan käytöstä.

Analyysini pyrkii tarttumaan normidiffuusioprosessin luontaiseen vastustukseen vähän tutkitulla diffuusion alustalla eli kauppasopimuksien kestävän kehityksen lukujen toimeenpanoelimissä. Björkdahlin ym. käsitteistön avulla pyrin ymmärtämään tekijöitä ja mekanismeja, jotka ovat normien leviämisen esteinä. EU:n kestävän kehityksen lausekkeiden toimeenpanoelimet (kaupan ja kestävän kehityksen komitea ja kansalaisyhteiskuntafoorumi) tarjoavat erinomaisen alustan sosialisatiolle, mutta erilaiset taustatekijät ovat voineet vaikuttaa sosialisatian epäonnistumiseen ja sosialisatioprosessin katkeamiseen. Alustavan analyysin mukaan Etelä-Korea on osoittanut olemattoman vähän mielenkiintoa kansainvälisen työelämän normiston omaksumiseksi ja esihavaintojen perusteella vuorovaikutusta EU:n, Etelä-Korean ja kansalaisyhteiskunnan välillä kuvastaa kitkaisuus.

Normidiffuusioteorian käsitteistö auttaa minua analyysissä ymmärtämään ja osaltaan myös selittämään Etelä-Korean käyttäytymistä työvoimalausekkeen toimeenpanoelimissä, tunnistamaan syitä normidiffuusion epäonnistumiselle ja löytämään toimintatapoja tai asiakohtia, jotka voisivat edistää diffuusiota. Kriittinen normidiffuusion tutkimus tarjoaa minulle näkökulman ilmiöön, tai oikeastaan useita toisiinsa kietoutuvia näkökulmia ja auttaa käsitteellisesti jäsentämään havaintojani, järjestelemään ja tulkitsemaan normidiffuusioprosessia. Teorian rooli tutkimuksessani on siis toimia



tutkittavan ilmiöni pohjustuksena ja tulkintakehikkona sekä tarjota käsitteitä, ohjata tiedon etsintääni ja toimia tehtyjen havaintojeni peilauspintana (Pihlaja 2001, 45). Teorialähtöisenä tutkimuksena aineistoni analyysi perustuu olemassa olevaan teoriaan.

Björkdahl ym. (2015) ovat pyytäneet, että tuleva tutkimus voisi edistää tutkimusagendaa tutkimalla sen kiinnostavinta löydöstä – normin vastaanottajien hybridejä reaktioita EU:n normatiiviseen viestiin. Seuraavien tutkimusten tulisi yrittää normidiffuusion dynamiikan avulla tutkia monitasoista ja kompleksista vuorovaikutusta norminrakentajan ja erilaisten normin vastaanottajien välillä. Ajan myötä tutkimus voisi arvioida ovatko vastaukset EU:n normatiivisen viestiin joustavia vai jäykkiä ja millä ehdoin. Paikkasidonnaisuus on tutkijoiden mukaan avain vastauksien ymmärtämiseksi. Björkdahl ym. ovat kannustaneet näiden reaktioiden analyyttisen mallin testaamista systemaattisesti etenkin Aasiassa. (Björkdahl ym. 2015, 247–255.) Tutkimukseni palvelee normidiffuusion tutkimusta keskittymällä juuri normin vastaanottajan hybrideihin reaktioihin Aasian kontekstissa ja tarjoamalla tutkimusperinteen olettamuksille tapausesimerkin, kasvattamalla sen havaintojen määrää ja rakentamalla sen todistusvoimaa.

Hypoteesini ovat syntyneet luovan ideoinnin kautta tutkimusongelman, aineiston, aikaisemman tutkimuksen sekä teorian vuorovaikutuksessa. Hypoteesini eivät ole tiukkoja ehdotettuja selityksiä ilmiölle vaan enemmänkin kvalitatiivisessa mielessä ymmärrettyjä olettamuksia prosessin luonteesta ja siihen vaikuttavista sosiaalisista tekijöistä. Tutkimukseni teorialähtöiset olettamukset ovat seuraavat:

**Hypoteesi 1:** Perustavanlaatuinen normatiivinen yhteensopimattomuus levitettävän normin ja paikallisten olosuhteiden kanssa yhdistettynä normin vastaanottajan toimijuuteen luovat esteen normidiffuusiolle.

**Hypoteesi 2:** Toimijuus toimii käyttövoimana normin vastustukselle ja torjumiselle ja tekevät diffuusiosta kitkaisen.

**Hypoteesi 3:** Toimijuus ilmenee vastaanottajan vastustuksen reaktioina ja torjuvana käyttäytymisenä. Normidiffuusion vastustaminen tuottaa edelleen toimijuutta.

Tutkimukseni empiirinen havainnointi kohdistuu hypoteesiin kolme eli Etelä-Korean normidiffuusiota vastustavaan käyttäytymiseen sekä hypoteesiin yksi, johon liittyen linkitän vastustuksen ilmentymät normin vastustamisen kontekstiin (*engl. norm contestation context*). Hypoteeseihin nojautuen

tutkimustehtävänäni on tutkia analyyttisesti EU:n ja Korean välistä kitkaista vuorovaikutusta työvoimalausekkeen toimeenpanon aikana. Tarkempia tutkimuskysymyksiäni työvoimalausekkeen kontekstissa ovat:

1. Millainen sosiaalinen mekanismi on torjutun normidiffuusion takana?
2. Miten Etelä-Korean toimijuus on ilmentynyt työvoimalausekkeen toimeenpanoelimityksessä?
3. Miten normatiivista muutosta estävien toimijoiden tai rakenteiden vastustus ja torjunta on ilmentynyt?
4. Mikä merkitys ajettavien normien ja paikallisten normien yhteensopivuudella on ollut diffuusiolle? Ja tähän jatkokysymyksenä: miten perustavanlaatuinen normatiivinen ristiriitaisuus on ilmentynyt?
5. Millä osa-alueilla (normi) on ilmentynyt vastaanottavuutta normien lokalisaation muodossa?

## 8 Menetelmä

### 8.1 Tapaustutkimus

Tapaustutkimuksilla on huomattavia etuja suhteessa kvantitatiivisiin tutkimusmenetelmiin. Sen etuja ovat muun muassa: laadullisten muuttujien operationalisointi, uusien muuttujien ja hypoteesien heuristinen tunnistaminen, potentiaalisen kausaalimekanismien tarkastelu tietyssä tapauksessa, tapauksen historiallinen selittäminen sekä monimutkaisten suhteiden sisällyttäminen typologisiin teorioihin. Tapaustutkimuksien suurimpia vahvuuksia on niiden tarjoama mahdollisuus mitata tietyssä tapauksessa indikaattoreita, jotka kuvastavat parhaiten teoreettista konseptia, jota aiomme käyttää. (Sprinz & Wolinsky-Nahmias 2002, 34.)

Tapaustutkimuksessa käsitellään erityisen tarkasti yhtä tai useampaa menneisyyden tapahtumaa ja pyritään sen avulla kehittämään uusia tai testaamaan vanhoja tapoja ymmärtää ilmiöitä, sekä yleistämään ja käyttämään näitä löydöksiä muiden tapauksien ja laajempien kokonaisuuksien ymmärtämiseksi. On olemassa eri käsityksiä siitä, mitä tapaustutkimuksella tarkoitetaan, minkä seurauksena menetelmän vaikutus ja merkitysarvo ovat vaihdelleet. Tapaustutkimukset ovat monimuotoisia tavoitteiltaan, luonteeltaan ja tuloksiltaan, mutta yhteisenä piirteenä niille voi pitää tavoitetta paljastaa ja tuoda ilmi tapauksen kannalta merkittävimpiä tekijöitä ja samalla vetää yksittäistapauksesta yleistettäviä johtopäätöksiä liittyen muihin tapauksiin. Tapaus voidaan ymmärtää ilmiönä tai tapahtumana, joka on valittu, käsitteellistetty ja analysoitu empiirisesti laajemman tapahtuma- tai ilmiöjoukon ilmentymänä. Tapaustutkimus taas on tutkimusstrategia, joka perustuu yhden tietyn ilmiön syvään empiiriseen tutkimukseen tarkoituksenaan löytää tapauksen keskeisimmät rakenteelliset tekijät ja luoda tämän pohjalta teoreettisia selitysmalleja yleistettäväksi muihin samankaltaisiin tapauksiin. (Keating & Donatella 2008, 225–226.)

Tapaustutkimuksien tarjoamaa menetelmällistä lähestymistapaa voidaan hyödyntää erilaisiin tutkimustarkoituksiin. Tutkija voi käyttää tapaustutkimusta kehittääkseen ja arvioidakseen teoriaa, samoin kuin muodostaakseen hypoteeseja tai selittämään tiettyä ilmiötä teoreettisen viitekehyksen ja oletettujen kausaalimekanismien avulla. Uutta empiiristä tutkimusta ohjaavat teoreettiset aikeet, jotka auttavat määrittämään hypoteeseja sekä aineistoa. Teoreettiset olettamukset eivät ole lukkoon lyötyjä läpi tutkimusprosessin, vaan tutkija jatkuvasti uudelleenarvioi käyttämiensä konseptien paikkansa

pitävyyttä oppiessaan lisää tapauksesta. Tapaustutkimuksessa voidaan yhdistää erilaisia aineistonkeruumenetelmiä, niin kvantitatiivisia kuin kvalitatiivisia. (Emt. 226–228.)

Oma tutkimukseni sijoittuu tulkitsevan ja instrumentaalisen tapaustutkimuksen kategoriaan, jossa tutkija käyttää teoreettista viitekehystä tarjotakseen selitystä tietyllä tapaukselle ja sen lopputulokselle. Tämä voi omalta osaltaan johtaa teorianjalostukseen. Yksi tapa testata teoreettisia väitteitä ja hypoteeseja on tutkia tapausta, joka havainnollistaa ilmiön mekanismeja, jotka ovat tutkimuksen fokuksessa. Tutkija voi valita tapauksen vain ymmärtääkseen paremmin tapausta itsessään, tai tutkiakseen tiettyä tapausta, joka tarjoaisi syvempää ymmärrystä jostakin laajemmasta asiasta. Jos tapauksen pääasiallinen intressi juontaa juurensa tapauksen ulkopuolelta, ja tapauksen voidaan nähdä tukevan muita tapauksia tai olevan jonkin ilmiön tai ongelman piirre, puhutaan instrumentaalisesta tapaustutkimuksesta. (Norman & Lincoln 2000, 301–303.) Tutkimukseni tapaus ilmentää näkyvästi EU:n kauppapoliittista normatiivista vallankäyttöä ja sen vastustamista Aasiassa. Tutkimani tapaus voi täten rakentaa teoriaa normatiivisen vallan vastustamisesta samalla kun se pyrkii tulkitsemaan ja ymmärtämään normidiffuusion vastustamista tietyssä kontekstissa.

Tapaustutkimuksen tavoitteena on kasvattaa ymmärrystä tutkittavasta tapauksesta ja olosuhteista, joiden lopputuloksena tapauksesta tuli sellainen kuin tuli, sekä tarkastella samalla yleisemmällä tasolla sitä ilmiötä, jonka esiintymä kyseinen tapaus on. Tapaustutkimusta tehdessä on pysyttävä jatkuvasti tietoisena teoreettisesta viitekehyksestä ja tutkimuksen ydinkysymyksestä. (Klotz & Parakash 2008.)

Tapaustutkimukset voivat käyttää prosessinjaljitystä tutkiakseen yksityiskohtaisella tasolla oletetun kausaalimekanismin havaittavia implikaatioita yksittäisessä tapauksessa (Sprinz & Wolinsky-Nahmias 30–32). Tutkimuksessani käytänkin prosessinjaljitystä tutkimusstrategiani metodina teoreettisten käsitteiden ja hypoteesien muodostamisessa, aineiston operationalisoinnissa sekä työkaluna luokitella ja lukea aineistoa. Laadullinen tutkimusote tarjoaa mahdollisuuden tarkastella diffuusioprosessia aineistossani tarkasti ja analysoida taustatekijöiden, kontekstin, tapauksen ja vuorovaikutuskanavien välisiä suhteita systemaattisesti ja syväluotaavasti. Tapaustutkimukset ovat luonteeltaan tilannesidonnaista ja tapauskohtaisia, mistä seuraa rajoituksia niiden yleistettävyyteen. Ilmiön tarkka kuvaus ja kontekstin huolellinen avaaminen mahdollistaa kuitenkin sellaisen syvemmän tiedon tonkimisen, mitä kvantitatiivisella tai isomman otannan tutkimuksella ei voida saada.

## 8.2 Prosessinjäljitys

Prosessinjäljityksen yleisenä tehtävänä on vahvistaa käsitteellisesti ajatus siitä, mitä tapahtuu alkupisteen (X) ja lopputuloksen (Y) välillä tietyssä prosessissa. Prosessinjäljitys on tiivistettynä: ”--*menetelmä tunnistaa kausaaliprosessin askeleet, jotka johtavat tiettyyn riippuvan muuttujan lopputulemaan, tietyssä tapauksessa ja tietyssä historiallisessa kontekstissa*” (George & Bennet 2005, 176, teoksessa Keating & Donatella 2008, 23).

Koska prosessinjäljitys on politiikan tutkimuksessa laajalle levinnyt menetelmä, on sitä myös käytetty useilla eri tavoilla. Sitä on hyödynnetty paljastamaan kausaalimekanismeja eli osoittamaan riippumattoman ja riippuvan muuttujan välisen yhteyden taustalla olevan mekanismin olemassaolo, havainnollistamaan tätä yhteyttä ja muuttujaketjua, kasvattamaan teorian ennustamien havaittavissa olevien implikaatioiden määrää sekä operationalisoimaan muuttujia etsimällä teorian kannalta oleellista todistusaineistoa esimerkiksi tarkastelemalla päätöksentekoprosesseja. Prosessinjäljityksen avulla on tutkittu muun muassa sosialisatiota, jossa uusia toimijoita pyritään samaan noudattamaan tietyn yhteisön normeja, sääntöjä tai käyttäytymistapoja. (Sprinz & Wolinsky-Nahmias 2002, 30–32.)

Prosessinjäljityksen menetelmillä jotakin tapausta tai ilmiötä voidaan tutkia systemaattisesti, etsimällä tapauksen lopputuloksen kannalta merkittäviä tekijöitä ja niiden välisiä kausaalisia linkkejä. Prosessinjäljityksessä painotus on kausaliteetissa, päättelyssä ja kausaalimekanismeissa. Poliittisissa ilmiöissä on säännönmukaisia, järjestyneitä, ennustettavia, epäsäännöllisiä, epäjärjestelmällisiä, ennustamattomia, ja vuorovaikutuksellisia piirteitä: prosessinjäljityksen tavoitteena on auttaa paljastamaan nämä kaikki. (Klotz & Parakash 2008, 223–227.)

Positivistisesta katsontakulmasta prosessinjäljityksen päätavoite on näyttää toteen ja arvioida eri tekijöiden välisiä yhteyksiä, tai yhteyden puuttuminen. Monipuolisen aineiston avulla, joka voi sisältää muun muassa historiankirjoituksia, arkistodokumentteja ja haastattelutranskriptiota, tutkija arvioi onko teorian esittämä kausaaliketju havaittavissa väliin tulevan muuttujan arvoissa ja sarjoissa. Tutkija voi arvioida ovatko riippuvaa ja riippumatonta muuttujaa kuvaavat indikaattorit oikein valittu, mukaan lukien sen, että resonoivatko ne toimijoiden omien uskomusten ja kuvauksien kanssa. Tulkitsevasta katsontakulmasta, prosessinjäljityksen arvo on siinä, että se antaa tutkijalle mahdollisuuden katsoa tapoja, joina kausaaliyhteys ilmenee ja kontekstia, jossa se tapahtuu. Näin ollen voidaan löytää

vastauksia sen lisäksi mitä on tapahtunut, sille miksi näin tapahtui. Prosessinjäljitys on empiirisen tapaustutkimuksen perustavanlaatuisen elementti sillä se tarjoaa keinon oppia ja arvioida empiirisesti toimijoiden tulkintoja ja preferenssejä, heidän tarkoituksiaan, tavoitteitaan ja arvojaan tarkasteltavassa ilmiössä. (Keating & Donatella 2008, 232–236.)

Prosessinjäljitystä käyttäessä voidaan hyödyntää sekä induktiivisen että deduktiivisen päättelyn elementtejä. Deduktiivisessa päättelyssä argumenttien avulla osoitetaan, että premissien ja johtopäätöksen välillä on välttämätön looginen seuraussuhde. Tämä tarkoittaa käytännön ilmiössä esiintyvien piirteiden erottelua ja tarkastelua teorian ja siihen pohjaavien hypoteesien valossa. Induktiivisen päättelyn logiikan päättelytapoja noudattaen yksittäistapauksista pyritään johtamaan yleistyksiä. Aikaisemmasta tiedosta ja käytännön kokemuksista kohoavat esille tutkijan esiymmärrys ja käsitteenmuodostuksen oletetut lähtökohdat, jotka tutkija on myös valmis kumoamaan, jos aineisto niin osoittaa. Taustalla on tällöin aikaisemmin luotu teoria, jonka pohjalta kootaan, ryhmitellään ja luokitellaan tutkimusaineisto erilaisiksi muuttujiksi. (emt. 234–236.)

Selitettäessä kausaalisia yhteyksiä tekijöiden välillä tutkijan ei tarvitse tyytyä selittämään prosessia biljardipallomaisena kulkuna, vaan tarkoituksena on päästä toimijoiden pään sisään ja ymmärtää myös heidän uskomuksiaan ja syitä toiminnalleen. Tutkija pyrkii ymmärtämään toimijoiden omaa tulkintaa ja preferenssejä päätöksentekotilanteissa. Prosessinjäljitys voidaan nähdä tietynlaisena tarinan kerrontana, mutta se myös eroaa luonteeltaan narratiiveista, koska se pyrkii analyttiseen teoriaan pohjautuvaan selittämiseen. Se myös keskittyy vain joihinkin aspekteihin ja nostaa tiettyjä tekijöitä merkityksellisimmiksi kuin toisia. Menetelmän voidaan nähdä olevan narratiivinen selitys kausaalisesta polusta, joka johtaa tiettyyn lopputulokseen. Prosessianalyysi eroaa muista pienen aineistojoukon metodeista sillä, että se tutkii vain yhtä tapausta, toisin kuin useat muut, jotka yrittävät löytää yhteisiä kausaalisia suhteita useiden tapausten välillä. (Klotz & Parakash 2008, 227–240.)

### **8.2.1 Teoriaa testaava ja teoriaa rakentava prosessinjäljitys**

Prosessinjäljitystutkimus voidaan jakaa kolmeen eri suuntaukseen. Teoriaa testaava prosessinjäljitys pyrkii testaamaan teoriaa todellisuuden ilmiössä, tapauksessa tai prosessissa. Teoriaa rakentava prosessinjäljitys rakentaa teoriaa etsimällä kausaalisia yhteyksiä yhdessä tapauksessa ja tämän jälkeen yleistäen niitä teoriaksi, eli rakentaen teoriaa alhaalta ylös, yksittäistapauksesta yleiseksi. Kolmas

vaihtoehto on prosessia selittävä metodi. Siinä tarkoituksena ei ole testata tai rakentaa teoriaa vaan rakentaa pätevä selitys tietyille tapahtumalle tai prosessille. (Keating & Donatella 2008, 234–238.)

Tutkimukseni sijoittuu lähtökohdiltaan teoriakeskeiseen prosessinjäljitykseen, jossa teoreettiset mekanismit nähdään heuristisinä instrumentteina, joiden tarkoitus on auttaa rakentamaan paras mahdollinen selitys tapaukselle. Teoriaa testaavassa prosessinjäljityksessä tutkija johtaa teoriansa olemassa olevasta kirjallisuudesta ja kokeilee ovatko kaikki teorian oletamat kausaalimekanismin osat läsnä tapauksessa. Hän siirtää teorisoidut odotukset tapauskohtaiseen ennusteeseen siitä, mitä havaittavia ilmentymiä jokaisella mekanismin osalla tulisi olla, jos se ne ovat läsnä tapauksessa. Tutkija valitsee yhden tapauksen, jossa molemmat muuttujat X ja Y ovat läsnä ja jonka konteksti mahdollistaa mekanismin toimia. Tavoitteena on arvioida sitä, onko hypoteesin mukainen yhteys läsnä ja toimiiko se teorian mukaisesti. Teoriaa rakentava prosessinjäljitys aloitetaan tietämättöminä mekanismeista, ilman aikaisempaa teoriaa kausaaliyhteydestä tilanteessa ja rakennetaan empiiristen havaintojen pohjalta pätevä selitys tapahtumalle. (Beach & Pedersen 2013 11–12.)

Tutkimukseni toteuttamistapa noudattaa teoriaa testaavan prosessinjäljityksen vaiheita, mutta tutkimuksen taustatyö ja konseptin muodostaminen on muistattanut enemmänkin teoriaa rakentavaa lähestymistapaa. Teoreettiset odotukset ja käsitteet, joita tutkimuksessa käytetään on rakennettu niin aikaisemman tiedon kuin omien havaintojen pohjalta normin rakentajan ja vastaanottajan vuorovaikutuksesta työvoimalausekkeiden yhteydessä. Näistä havainnoista kohoavat esiymmärrykseni ja tutkimuksen käsitteenmuodostuksen lähtökohdat. Tutkimukseni kasvattaa Björkdahlilaisen normidiffuusioteorian todistusvoimaa tarjoamalla tapausesimerkin teorian ilmentymästä maailmassa ja toisaalta rakentaa teoriaa normidiffuusiosta kauppapolitiikan ja Aasian kontekstissa.

### **8.2.2 Kausaalimekanismi**

Prosessinjäljitys pyrkii katsomaan tapauksessa vallitsevien oletettujen kausaalimekanismien havaittavissa olevia seurauksia. Tutkija käyttää teorioita arvioimaan ennakoon muuttujien arvoja kyseisessä tapauksessa ja testaamaan ennakko-olettamuksien totuudenpitävyyttä. Induktiivisesti tutkijan on oltava avoin odottamattomille vihjeille, jotka indikoivat poisjääneiden muuttujien olemassa olosta ja, jotka voivat johtaa uusien hypoteesien syntymiseen. Yleinen harhaluulo on, että hypoteesien johtaminen tutkittavasta tapauksesta on aina kiellettyä. Päinvastoin, hypoteesien muodostaminen tutkittavasta tapauksesta ja niiden testaaminen vasten eri tutkimusaineistoa voi johtaa uusien teorioiden

syntyyn ja olla näin välttämätöntä uusien hypoteesien löytämiselle. (Sprinz & Wolinsky-Nahmias 2002, 30–32.)

Prosessinjäljitys yhdistää tapaukseen vaikuttavat muuttujat ja jäljittää prosessia yksityiskohtaisella, teoreettisesti informoidulla tavalla. Menetelmän tarkoitus on jäljittää kausaalimekanismin toimintaa tietyssä tilanteessa ja kartoittaa prosessia sekä tutkia miten se on yhteneväinen aikaisempiin teoriasta johdettuihin odotuksiin mekanismin toiminnasta. Erään laajasti viitatus määritelmän mukaan sosiaalinen mekanismi on:

*”sarja hypoteeseja, jotka voivat toimia selityksenä jollekin sosiaaliselle ilmiölle, selityksen pohjautuessa hypoteeseihin yksilöiden välisestä tai yksilöiden ja sosiaalisen aggregaatin välisestä vuorovaikutuksesta.* (Hedström & Swedberg 1998, 25).

David Waldnerin (2012, viitattu teoksessa Beach ja Pedersen 2013, 25) määritelmä sosiaalisesta mekanismista kuvaa kuitenkin vielä osuvammin sosiaalista mekanismia juuri tutkimukseni viitekehyksessä. Määritelmän mukaan mekanismin synnyttää toimija tai entiteetti, jolla on kapasiteettia muuttaa ympäristöään, koska sillä on muuttumattomia ominaisuuksia, jotka tietyssä kontekstissa siirtävät joko fyysistä voimaa tai informaatiota vaikuttaen muiden toimijoiden tai entiteettien käyttäytymiseen.

Prosessinjäljityksen ja sosiaalisen mekanismin problematisoinnin ydinajatuksena on, että mekanismit tuottavat toimintaa, joka taas tuottaa prosessin lopputuloksen. Mekanismit voivat olla muun muassa rakenteellisia tai ajatuksellisia. Rakenteellisista mekanismeista puhutaan kun tarkoitetaan materiaallisen ympäristön luomia rajoituksia ja mahdollisuuksia poliittiselle toiminnalle. Jos lopputulosta selittää se, miten toimijat tulkitsevat maailmaa, on taustalla taas ajatuksellinen mekanismi. Tällöin ideat määrittävät prosessin suuntaa. (Beach ja Pedersen 2013, 50–53.)

### **8.2.3 Muuttujat**

Prosessinjäljitys pyrkii tunnistamaan tapauksen kannalta keskeiset muuttujat ja kausaalimekanismin, joka yhdistää riippumattoman ja riippuvan muuttujan keskenään. Tutkijan tehtävänä on prosessinjäljityksessä arvioida prosessiin vaikuttavien tiettyjen muuttujien suhteellista painoarvoa. Positivistisesta näkökulmasta tutkimuksen tarkoituksena on tunnistaa kausaaliyhteyksiä ja menemään



korrelaation tunnistamista pidemmälle arvioimalla kausaaliketjua empiirisesti. Tulkitsevasta näkökulmasta tarkoituksena on kausaalimekanismin yksityiskohtainen tarkastelu ja eri muuttujien vuorovaikutuksen kuvaaminen. (Beach & Pedersen 2013.)

Riippumattomat muuttujat eli selittävät muuttujat ovat tekijöitä, jotka aiheuttavat muutoksia ja vaikuttavat tutkimuskohteeseen. Riippuvalla muuttujalla tarkoitetaan analysoitavaa mekanismia eli muuttujaa, joka on riippuvainen riippumattoman muuttujan muutoksista. Taustamuuttujat tai väliin tulevat muuttuja (*engl. intervening variable*) ovat vaikeasti mitattavia tai havaittavissa olevia tekijöitä, joiden vaikutusta on vaikea arvioida tai kontrolloida. (emt. 9)

### 8.3 Analyysikehikko

Beach ja Pedersen (2013) ovat jaotelleet prosessinäljityksen tutkimusprosessin työvaiheet karkeasti siten, että ensimmäiseksi tutkija käsitteellistää kausaalimekanismin ja muuttujat, minkä jälkeen hän operationalisoi muuttujat kirjaamalla niiden havaittavat ilmentymät aineistossa ja viimeiseksi analysoi aineiston. Beach ja Pedersen esittävät, että prosessinäljitysmetodien on luontevampi ymmärtää teoreettiset käsitteet pikemminkin ennakkoehtoina (*engl. conditions*) kuin muuttujina. Käsitteiden ajatellaan tällöin olevan kausaalisia ehtoja, jotka ovat välttämättömiä lopputuloksen esiintymiseksi. (Beach & Pedersen 2013, 46–50.) Tutkimuksen analyysikehikon rakentaminen noudattaa Beachin ja Pedersenin työvaiheita sekä heidän ajatustaan muuttujien roolista ennakkoehtoina.

Alkula ym. (1995, 75–76) ovat erotelleet neljä eri vaihetta muuttujien operationalisoinnissa: 1. käsitteiden yleinen hahmottaminen ja määrittäminen 2. käsitteiden osa-alueiden määrittelemine 3. siirtyminen teoreettisesta kielestä konkreettiseen arkikieleen ja indikaattoreihin 4. operationalisoinnin tarkka kuvaaminen. Tutkimuksessani käsitteiden yleisen hahmottamisen ja osa-alueiden määrittelyn olen tehnyt jo teoriakappaleessa. Analyysikehikon rakentamisessa siirryn konkreettiseen kieleen ja indikaattoreihin sekä operationalisoinnin kuvaamiseen. Beach ja Pedersen (2013 50–52) ovat puhuneet operatinalisoinnin kuvaamisen yhteydessä toiminnan operationalisoinnista. Käsitteellistämällä toimintaa, joka tuottaa muutoksen, siirrämme huomion toimintaan (*engl. activity, action*), joka välittää kausaalivoimia x:stä y:hyn ja tuottaa lopputuloksen. Toimintaa tulisi tutkijoiden mukaan tutkimuksessa

käsitteellistää verbeinä. Tutkimuksessani toimintaa kuvaavia verbejä ovat esimerkiksi ”vastustuksen reaktiot” ja ”torjuva käyttäytyminen”.

Prosessinjäljityksessä mekanismin toimimisen kontekstin määrittely on oleellisen tärkeää, koska tämän avulla voidaan arvioida kuinka yleistettävissä mekanismi on muihin tapauksiin. Mekanismi on yleensä yleistettävissä samassa kontekstissa myös muihin tapauksiin, jotka jakavat samat lainalaisuudet ja ehdot kuin tutkittava tapaus (Beach & Pedersen 2013). Tutkimukseni mielenkiinnon kohteena olevan mekanismin konteksti on normin vastaanottaminen Aasiassa Etelä-Korean kaltaisissa maissa, joille on yhteistä vahvat talousrakenteet sekä poliittisen toimijuuden tuomaa resistenssiä ulkopuolelta tulevalle normivaikuttamiselle. Normin välittämisen kontekstina taas on kauppasopimusten kestävä kehityksen lausekkeiden toimeenpanoelimet. Koska kyseessä on tapaustutkimus, en väitä, että tutkimustulokseni olisivat yleistettävissä suoraan mihinkään muuhun kontekstiin, vaikka konteksti sisältäisikin edellä mainitut ominaisuudet. Loppupäätelmissä kuitenkin herättelen ajatusta mekanismin mahdollisuudesta myös muissa tapauksissa ja sen todistusvoimasta saman tyyppisiin normidiffuusio-tilanteisiin induktiivisen päättelyn logiikan mukaisesti. Erilaisia diffusioteoreettisia näkökulmia yhdistelevän kehityksen valossa tutkimukseni antaakin mahdollisuuden pohtia näiden teoreettisten käsitysten toimivuutta käytännössä myös yleisemmällä tasolla.

Tutkimukseni teoreettiset oletukset on johdettu aineiston esianalyysistä sekä ennakkotietojeni pohjalta tutkimusaiheesta. Oletukset perustuvat aikaisemman tutkimuksen tekemien havaintojen ja teorian yhdistelmään. Tutkimuksen taustalla on tutkijoiden löytämä heikko tai olematon korrelaatio sosiaalisten normien ja erityisesti ammattiliittovapauksien leviämiseen sekä työntekijöiden oikeuksien kehittymisen ja kauppasopimuksien työvoimalausekkeiden välillä. Tutkimus on myös havainnut vahvaa vastustusta EU:n normien viennille Aasiassa ja resistiivisyyttä sosiaaliselle normimuutokselle. Tutkimukseni tarkastelee kausaalimekanismeja näiden havaintojen takana. Tämän pohjalta teoreettiset tutkimuskysymykseni ovat: Mikä selittää heikkoa korrelaatiota ja millainen sosiaalinen mekanismi voisi olla havaintojen taustalla? Sekä mitkä tekijät selittävät kansainvälisten työntekijöiden oikeuksien tahmeaa diffusiota ja työntekijöiden oikeuksien hidasta kehittymistä Aasiassa? Mallissani normin vastaanottajan vastahakoinen käyttäytyminen eli vastustuksen ja torjumisen reaktiot ovat toimijuudesta ja ajetun normin yhteensopimattomuudesta paikalliseen kontekstiin johtuvia. Kohteessa havaittavat ominaisuudet tai ilmentyvät ovat normin vastaanottajan (Etelä-Korea) reaktiot ja käyttäytyminen kun se on vuorovaikutuksessa norminrakentajan (EU) kanssa.

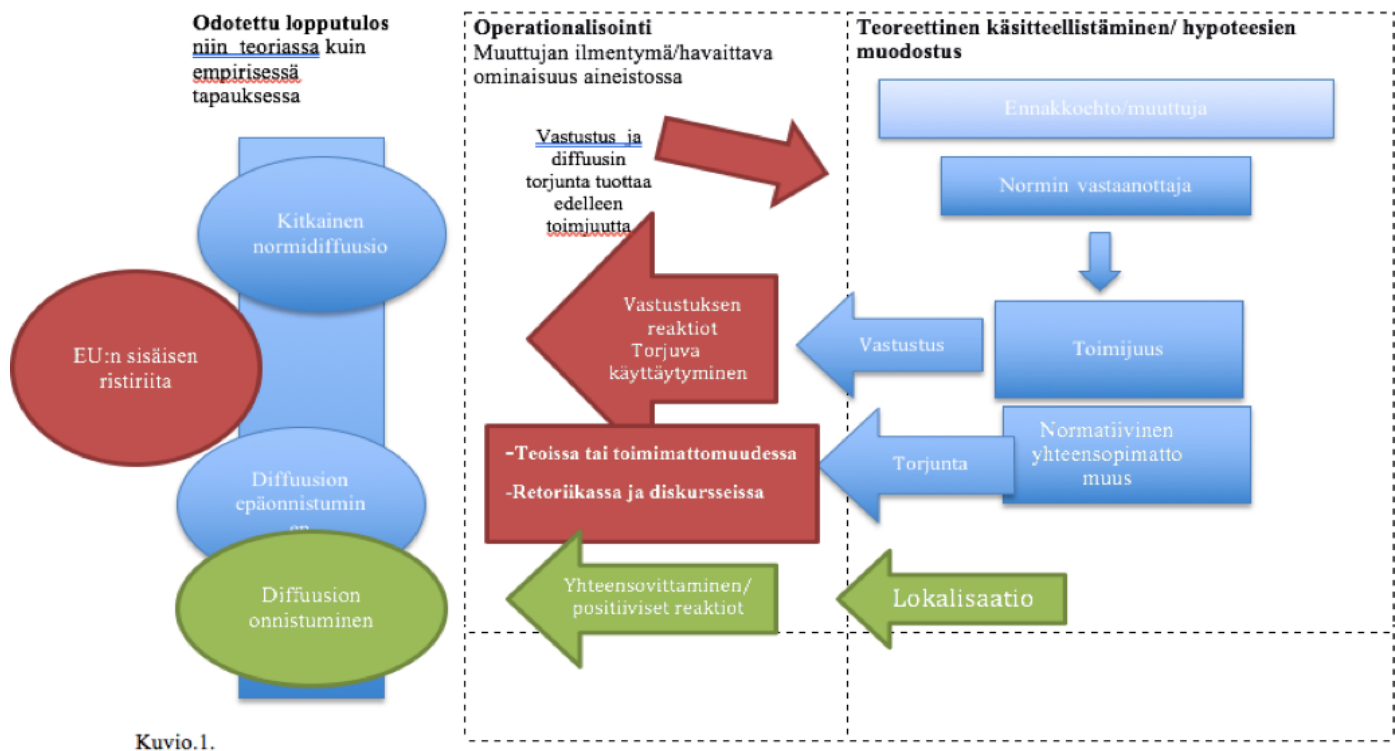
Tutkimustapauksessani hyvin rakennetun teorian tulisi ymmärtää mitkä tekijät, tai tutkimuksen operatinalisoinnissa määritetyt riippumattomat muuttujat, ovat vaikuttaneet EU:n ja Etelä-Korean väliseen normidiffuusioon kauppasopimuksen yhteydessä ja tarjota käsitteitä havainnollistamaan muuttujien välistä yhteyttä. Riippumattomia muuttujia tai ennakkoehtoja tutkimuksessani ovat Björkdahlin käsitteet *toimijuudesta, vastustuksesta ja normatiivisesta yhteensopimattomuudesta*. Nämä muuttujat synnyttävät hypoteesini valossa normidiffuusiota vastustavan reaktion, mikä ilmenee normin vastaanottajan vastarinnan reaktioina, jotka taas näyttäytyvät aineistossani normin vastaanottajan teoissa tai toimimattomuudessa sekä retoriikassa ja diskursseissa. Ne voivat näyttäytyä myös kasvaneena EU:n sisäisenä ristiriitana. Kausaaliketju johtaa lopulta teorian oletamaan kitkaiseen normidiffuusioon ja mahdollisesti diffuusion epäonnistumiseen. Kitkaisessa normidiffuusiossa voi ilmetä kuitenkin myös positiivisia reaktioita ja jopa normin omaksumista lokalisaaion kautta. Tutkimuksessa tarkastellaan myös lokalisaaion mahdollisia ilmentymiä ja positiivisia reaktioita. Edellä kuvatut muuttujat ja niiden ilmentymät luovat siis prosessin, jonka toimintaa jäljitän ja kartoitan tutkimuksessa. Pohdin myös sitä, miten prosessi on yhteneväinen aikaisempiin teoriasta johdettuihin odotuksiin mekanismin toiminnasta sekä luokittelen ja ryhmittelen aineistoa teorian käsitteistön mukaan.

Prosessinjäljityksen käyttämisen etuna tutkimuksessani on sen kyky tarkastella valittua tapausta pidemmällä aikavälillä, jolloin normidiffuusion vaiheita ja kehittymistä on helpompi havaita. Prosessijäljityksen soveltamisen etu on myös siinä, että se tarjoaa yksityiskohtaisen analyysin siitä, miten tietty ilmiö kehittyy ajanläpi jostakin alkuolosuhteista tiettyyn lopputulokseen. Tutkimani tapaus on prosessinomainen tapahtumien sarja, josta on eroteltavissa hallitsevia piirteitä, joita voin valitun teorian avulla helposti käsitteellistää. Prosessinjäljityksen vahvuus on myös sen teoriapainotteisuus. Tutkimuksessani prosessinjäljityksen tavoitteena on tässä suhteessa jäljittää normin vastaanottajan ominaisuuksien ja olosuhteiden, mekanismien ja toimijoiden suhdetta, joka muodostaa kokonaisuutena sosiaalisen mekanismin. Mekanismin paljastamisen voi tuoda esille huomattavia haasteita EU:n normien edistämiskapasiteetille. Viimeiseksi, prosessinjäljitys antaa mahdollisuuden monipuoliseen ja laajaan aineistonkeruuseen.

Väliin tulevia muuttujia tapauksessani ovat teoriaosuudessa esiin tuodut: diffuusion keinot, asiakysymykset, sisäinen muutosprosessi sekä kauppasopimus välittäjäaineena. Tutkimus on osoittanut,

että keinoilla, joilla normeja viedään voi olla vaikutuksensa diffuusiolle. Sillä käytetäänkö pehmeitä vai kovia instrumentteja sekä millä tavalla normin vastaanottajan kanssa kommunikoidaan (painostaen, pakottaen, suostutellen, keskustellen, tasavertaisesti vai alaspäin katsoen) on merkityksensä diffuusiolle. Samoin normin sisällöllä eli edistettävän normin asiakysymyksellä on merkitystä. Työvoimالاusekkeiden tutkimus on havainnut, että kauppasopimuksen käyttäminen välittäjäaineena sosiaalisten normien edistämiseksi on otettu myös huonosti vastaan. Viimeisenä normin vastaanottajan sisäiset muutosprosessit ovat ratkaisevassa asemassa normatiiviselle muutokselle. Sisäiset muutosvoimat voivat olla sidoksissa EU:n toimintaan tai täysin irrallaan ja itsenäisesti tapahtuvaa yhteiskunnallista liikehdintää, mikä vaikuttaa normidiffuusion. Loppupäätelmissä arvioin myös väliin tulevien muuttujien painoarvoa ja jossakin määrin jo analyysissä pohdin näiden muuttujien merkitystä suhteessa tutkimuksen riippumattomiin muuttujiin.

#### 8.4 Kuvio analyysikehystä



Kuvio 1. kiteyttää visuaalisesti analyysirunkoni. Tutkimuksessani ei ole yhtä varsinaista aineistonanalyysimenetelmää, vaan käytän tekstien tulkinnassa diskurssianalyttisiä, narratiivisen analyysin sekä sisällönanalyysin keinoja. Analyysini näkökulma aineistoon on normidiffuusion

vastustamisen logiikan ilmentymät, mihinkä perustuen käyn aineistoa systemaattisesti läpi etsien yhteneväisyyksiä ja jaotelleen puhetekoja eri ilmentymien alle.

Viimeisinä asiana tutkimusagendasta haluan tuoda esille tutkimukseni kontribuution työvoimalausekkeiden tutkimukselle. Tutkimukseni rakentaa siltaa työvoimalausekkeiden tutkimuksen ja normidiffusiotutkimuksen välille. Työvoimalausekkeiden tutkimukselta on puuttunut teoreettiset linssit ymmärtää, miksi hyvinkin edistyksellisillä ja jopa kunnianhimoisilla kestävän kehityksen lausekkeilla ei ole saatu aikaan normatiivista vaikutusta. Tarkastelemalla hyvin teorialähtöisesti ja etukäteen valittujen käsitteiden avulla työvoimalausekkeiden tutkimuksessa puhuttuja yhteistyö- ja kommunikaatiomekanismeja vaikutuksen kohteena olevan osapuolen näkökulmasta, voin tulla paljastaneekseni niissä olevia vikoja. Tutkimustani voisikin kutsua työvoimalausekkeiden tutkimuksen ja normidiffusion tutkimuksen synteetiksi.

## **9 Aineisto**

Näkökulmani täsmentyi käsittelemään EU:n viimeisimpiä jo allekirjoitettuja kauppasopimuksia, jotka edustavat EU:n uusittua kauppapoliittista strategiaa (2008). EU-Etelä-Korea vapaakauppasopimus (2011) valikoitui sopimuksista sen takia, että sen vaikutuksia ja toimeenpanon toteutumista kyetään havainnoimaan jo viiden vuoden ajalta. Kauppasopimus on ensimmäinen voimaan astunut uuden sukupolven kahdenvälinen kauppasopimus Aasiassa. EU-Kolumbia-Peru kauppasopimus, joka astui voimaan vuonna 2012 on kestävän kehityksen luvun osalta saman sisältöinen kuin EU:n ja Etelä-Korean välinen sopimus, ja näin ollen olisi tutkimukseni kannalta relevantti tutkimuskohde. Tutkimukseni kuitenkin keskittyy työntekijöiden oikeuksien edistämiseen Aasian kontekstissa ja teollistuneiden, jälkiteollisten tai nopeasti kehittyvien maiden kohdalla, joiden suhdetta EU:hun kuvastaa symmetria ja keskinäisriippuvuus, minkä takia en sopimusta ota mukaan tarkasteluuni. EU:lla on myös neuvottelun alla laajat kauppasopimukset Malesian (jäissä, neuvoteltu vuodesta 2010) ja Vietnamin kanssa (ratifiointia vaille valmis) sekä useita investointisopimuksia alustavan keskustelun kohteina, muun muassa Kiinan kanssa. EU:n ja Etelä-Korean vapaakauppasopimus on siis myös merkittävä siksi, että EU:n instrumenttien tuloksellisuudesta Koreassa voidaan vetää johtopäätöksiä ainakin jossakin määrin myös länsimaiden kykyyn edistää työntekijöiden oikeuksia laajemmin Aasiassa ja erityisesti suurissa nousevissa talouksissa (Kiina ja Intia) tulevien kauppasopimusten

yhteydessä.

Tutkimuksen primaariaineistona käytän EU:n ja Etelä-Korean välisen vapaakauppasopimuksen työvoimalausekkeen toimeenpanoa valvovan, kauppaa ja kestäväää kehitystä käsittelevän komitean (Committee of Sustainable Development CTSD) vuosittaisista kokouksista saatavilla olevia laajoja yhteenvetoja sekä kansalaisyhteiskunnan ja valtionedustajien dialogia ylläpitävän vuosittaisen kansalaisyhteiskunta foorumin (Civil Society Forum, CSF) dokumentoituja tapaamisia. Kansainvälisellä ammattijärjestöjen kattojärjestöllä (ITUC, International Trade Union Confederation) sekä sen eurooppalaisilla ja korealaisilla alajärjestöillä on myös useita kannanottoja sopimuksen toimeenpanoon liittyen, joita käytän tukevana aineistona, jotta diffuusioprosessista saadaan mahdollisimman autenttinen kuva.

Tutkimuksen mahdollisuuksia rajoittaa hyvin pitkälle valittu aineisto, eli yhteistyöelimien julkisesti saatavilla olevat viralliset kokousasiakirjat tapaamisista. Kaupan ja kestävään kehityksen komitealla on perinteisesti neljä tapaamista vuodessa, joista julkaistaan komission ja Etelä-Korean hallinnon yhteiset julkilausumat (*engl. joint statements*), jotka ovat noin viisi sivua pitkiä. Kansalaisyhteiskunnan foorumin vuosittaisista tapaamisista julkaistaan yhteenvedot (*engl. conclusions*), joissa käydään läpi kokouksien keskeiset puheenaiheet, lopputulokset ja toiminta. Tämän lisäksi EU:n neuvoa-antavan ryhmä (EU DAG) ja Korean neuvoa-antavan ryhmä (Korea DAG) jättävät jokaisen kansalaisyhteiskunta foorumin jälkeen kestävään kehityksen komitealle omat suosituksensa työvoimalausekkeen toimeenpanosta, jotka ovat myös julkisesti saatavilla. EU julkaisee myös vapaakauppasopimuksen toimeenpanon kehityksestä vuosiraportit (*engl. annual reports*), joissa käydään läpi EU:n ja Korean välisen kaupan kehittymistä kokonaisuudessaan sekä eri sopimoslukujen toimeenpanoa. Viimeisenä primääriaineistona on EU:n kotimaisen neuvoa-antavan ryhmän (EU Domestic Advisory Group) tapaamisista julkisesti saatavana olevat ammattijärjestöjen lausunnot. Tapaamisia on ollut kaksi kertaa vuodessa, yhteensä 12 tapaamista viiden vuoden aikana.

Hyödynnän tutkimuksessa edellä mainittujen dokumenttien lisäksi mahdollisimman paljon eri sidosryhmien (mm. ETUC, Business Europe) sekä EU-parlamentin lausuntoja ja esityksiä työvoimalausekkeesta. Sekundaarisena aineistona hyödynnän myös aikaisempia tutkimuksia, joissa on haastateltu yhteistyöfoorumeihin osallistuneita sidosryhmien jäseniä kuten ammattijärjestöjen edustajia sekä kauppaosapuolten virkamieskuntaa. Haastattelut tuovat syvyyttä omaan tarkasteluuni tarjoamalla

mahdollisuuden kurkistaa yhteistyöelimiin osallistuneiden toimijoiden näkemyksiin vuorovaikutuksen luonteesta. Primääriaineistoni tukena toimiva sekundaariaineiston tarkoituksena on täydentää aukkoja, joita tietyltä osin kapea aineistoni jättää. Tutkimukseni aineistonkeruussa haastavaa on ollut aineiston saatavuus Etelä-Korean kansallisen neuvoa-antavan ryhmän toiminnasta sekä korealaisten työmarkkinajärjestöjen, kansalaisyhteiskunnan tai valtion näkemyksistä työvoimalausekkeen toimeenpanosta. Aineiston saatavuudelle rajoitteena on ollut etenkin kielikysymykset.

Aineistoni sopii prosessinjäljitykselle loistavasti, koska siinä on selvä alku- ja loppuajankohta, jolloin aineiston esiintymisjaksolta on eriteltävissä prosessi. Aineiston avulla on mahdollista tarkastella ilmiöitä kuten normin vastustamisen kehitystä tietyn ajanjakson aikana.

## **10 EU:n normatiivisen vaikutusvallan vastarinta Aasiassa**

Normin vastaanottajan konteksti, yhteydet ja lähtökohdat suhteessa normeihin ja arvoihin sekä syiden etsiminen sille, miksi normin vastaanottajat (*engl. receivers*) reagoivat negatiiviseen toisiin ja positiivisesti toisiin diffuusiopyrkimyksiin, eli toisin sanoen vastustuksen lähteiden tarkastelu tarvitsevat Björkdahlin ym. (2015) mukaan jatkotarkastelua. Tutkijat ovat kannustaneet näiden reaktioiden analyttisen mallin testaamista systemaattisesti etenkin Aasissa. Tutkimukseni vastaa näiltä osin Björkdahlin kehotukseen jatkotutkimuksesta. Ennen analyysin siirtymistä käyn läpi vielä empiirisen normidiffuusiotutkimuksen havaintoja EU:n normatiivisen vaikutusvallan vastarinnasta Aasiassa.

Kolonialismin perintö vääjäämättä vaikuttaa Euroopan ja Aasian väliseen vuorovaikutukseen ja Aasian kuvaan EU:sta. EU:n ja Aasian vuorovaikutusta dominoi perinteisesti talous ja niiden ulkopoliittikan rajapinnassa kaikkein sensitiivisiin alue on ollut ihmisoikeudet. Ihmisoikeudet on Aasiassa perinteisesti nähty sisäisenä asiana, minkä takia ulkopuolinen puuttuminen niihin on luonut usein konfliktin eurooppalaisten ja aasialaisten arvojen välillä. Koskemattomuus ulkoisilta väliintuloilta nähdään olevan keskeinen osa aasialaisia arvoja<sup>9</sup>. EU:n normatiivinen valta on tämän takia usein konfliktissa

---

<sup>9</sup> 'Asian values' refer to Asian doctrines of developmentalism based on Confucian communitarian values, rejection of Western liberal democracy and foreign interference in domestic affairs. Holland ym. 2009, 161.

aasialaisten arvojen eli suvereniteetin ja ulkoisen puuttumattomuuden periaatteen kanssa. (Holland ym. 2009, 160–165.) Aasian maiden kehitystä viimeisen vuosikymmenen aikana kuvastaa kasvava taloudellinen kapasiteetti ja sen seurauksena vahvistunut poliittinen itsevarmuus ja elintason nousu. On arvioitu, että 'nouseva Aasia' tulee olemaan kriittisempi vastaanottaja EU:n viestille ja tulee lähettämään kasvavissa määrin omaa normatiivista agenda riippumatta EU:n tai länsimaiden viestistä. (Chaban ym. 2015.)

Aikaisempi empiirinen tutkimus on näyttänyt, että Aasian valtiot ovat osoittaneet vahvaa toimijuutta vastustaessaan EU:n normien vientipyrkimyksiä. Ne ovat aktiivisesti ja äänekkäästi vastustaneet ja torjuneet EU:n normeja (ks. esim. Garcia & Masselot 2015; Shen 2014; Chaban ym. 2015). Nopeasti kasvavat ja jo kehittyneet Aasian taloudet ovat pitäneet pintansa neuvotellessaan taloudellisia sopimuksia EU:n kanssa ja ovat näin olleet kaukana passiivisista normien ottajista. Kauppaneuvottelut EU:n ja Aasian välillä ovat korostaneet merkittäviä haasteita normien diffuusiolle kauppapolitiikan välittäjäaineessa (Björkdahl & Gusic 2015, 266–273). Havainnollistava esimerkki tästä on sukupuolien välisen tasa-arvon edistäminen EU:n ulkosuhteissa. Aasian valtiot eivät ole suostuneet käsittelemään sukupuolirikosten bilateraalisisissa suhteissaan EU:n kanssa, minkä takia ne eivät ole olleet sopimusneuvotteluiden agendalla esimerkiksi kauppaneuvotteluissa (Garcia & Masselot 2013). Aasian maat eivät myöskään ole ottaneet kevyesti EU:n vaatimuksia ratifioida ILO:n ydinsopimuksia osana kauppaneuvotteluita. Euroopan parlamentti on toistuvasti vaatinut, että kauppasopimukseen Intian kanssa tulee sisältää sosiaalilauseke, joka velvoittaa ILO:n kahdeksan ydinsopimuksen noudattamiseen, mutta Intia on ilmaissut sosiaalilausekkeen kynnyskysymykseksi kauppaneuvotteluissa ja pitänyt kiinni näkemyksestään, että sosiaalisia asioita tulisi käsitellä asiaankuuluvalla kansainvälisellä foorumilla, ei kauppasopimusten yhteydessä (Khorana ja Garcia 2013). Jopa kehittyneet maat kuten Singapore ja Etelä-Korea ovat pitkittäneet kauppasopimusneuvotteluita vastustaakseen kestävä kehitystä koskevan sopimuslupun sisällyttämistä sopimukseen. Kestävän kehityksen lauseke on hiertänyt EU:n kauppaneuvotteluita myös Malesian ja Vietnamin kanssa (Garcia & Masselot 2012, 202).

Chabanin ym. (2015) muiden mukaan Aasia on hedelmällinen paikka tutkia EU:n normatiivista valta, koska nouseva Aasia esittää itsensä globaalina taloudellisena voimana ja on tietoinen omasta potentiaalistaan. EU:n ja Aasian yksittäisten maiden suhde on myös suhteellisen nuori ja näyttäisi olevan usein symmetrinen valtasuhteiltaan. Aasian ja Tyynenmeren alueen tutkiminen



tapaustutkimuksin antaa mahdollisuuden arvioida EU:n normatiivista valtaa sellaisen alueen näkökulmasta, joka on maantieteellisesti kaukana sekä kulttuurillisesti, taloudellisesti ja historiallisesti merkittävästi erilainen suhteessa Eurooppaan.

Syynä EU:n kohtaamille haasteille neuvotteluissa sosiaalilausekkeista Aasian valtioiden kanssa on ollut perustavanlaatuisesti erilainen näkemys taloudenhallinnasta ja sosiaalisista arvoista (Adriaensen & Gonzales-Garibay 2013, 543). Jos osapuolet eivät jaa sopimuksen sisältämiä perustavanlaatuisia arvoja, on riskinä epäselvyys ja jännite osapuolien välillä kun niiden on tarkoitus muuttaa sopimuksen sisältö konkreettiseksi toiminnaksi. Onnistunut normin siirtäminen vaatii, että sekä normin viejä että vastaanottaja antavat saman merkityksen tärkeimmille normeille (Björkdahl & Elgström, 133–145). EU:n jo solmimat ja parhaillaan neuvoteltavat kauppasopimukset Aasiassa kuvastavat siis erilaisten intressien ja normatiivisten arvojen rinnakkaiseloja (Garcia 2013). EU:n hupeneva taloudellinen vaikutusvalta, multipolariteetin kasvu ja lännen ulkopuolinen aktivismi sen normeja kohtaan on pakottanut EU:n etsimään uusia, molemmille osapuolille hyväksyttyjä ratkaisuja kuten pehmeää lähestymistapaa sosiaalisten normien edistämiseksi kauppasopimuksissa (Adriaensen & Gonzales-Garibay 2013.)

EU:n normatiivista valtaa rajoittavat niin sisäiset kuin ulkoisetkin tekijät. Ulkoisella tasolla EU:n ulkosuhteita (mukaan lukien työvoimalausekkeet) ovat muokanneet neuvottelupartnereiden eriävät näkemykset unionin ajamista normeista sekä markkinavoimien vahvistuminen vaikutuksen kohteina olevissa maissa. EU:n halu edistää taloussuhteita ja talouskasvua Aasian nousevien talouksien kanssa, yhdessä Aasian maiden systemaattisen torjunnan kanssa sisällyttää sosiaalisia normeja kauppasopimuksiin, ovat luoneet kaksoisesteen eurooppalaisten normien diffuusiolle. (Garcia ja Masselot 2015).

EU:n lähestymistapa normiensa levittämiseksi perustuu sääntöjen institutionalisoinnille ja liittämislle osaksi kotimaista lainsäädäntöä (tapaukseni yhteydessä ILO:n ydinsopimukset), kun taas aasialaiset suosivat keskustelua ja yhteistyötä ilman sosiaalisten asioiden niputtamista osaksi kauppaneuvotteluita (Garcia 2013). Garcia ja Masselot (2015) ovat tutkineet EU:n Aasiassa kohtaaman vastustuksen lähteitä yhdistää kauppapolitiikka laajempisiin kysymyksiin sosiaalisista oikeuksista. EU:n normiaineksen vastustus Aasiassa on tutkijoiden havaintojen perusteella keskittynyt enemmän EU:n oikeudelliseen

lähestymistapaan kuin arvoihin itsessään ja ehdottavat, että normien levittämistä voitaisiin saavuttaa tehokkaammin toisin keinoin Aasiassa.

Lazo Grandi (2009, 38–40) on puhunut pehmeiden, yhteistyöhön pohjautuvien keinojen puolesta työvoimалаusekkeiden yhteydessä. Pehmeillä keinoilla voidaan välttää avoin konflikti osapuolien välillä ja luoda positiivisempi ilmapiiri keskustelulle haasteista ja ongelmista liittyen työvoimakysymyksiin. Kannustavat instrumentit voivat elävöittää sisäisiä muutosprosesseja ja johtaa alhaalta-ylös kulkeviin muutoksiin, jotka voivat olla kestävämpiä kuin sanktionpelossa tehdyt muutokset. Toinen tapa välttää konflikti on suosia vaihtoehtoisia konfliktinratkaisumuotoja kuten välitys- ja sovintomenettelyjä. Sopimuksien implementaatio voidaan tehdä joko yhteistyölähtöisesti tai konfliktin keinoin kun kauppaosapuoli on epäonnistunut noudattamaan sovittuja asioita. Yhteistyön lähtökohtana on ymmärtää ja vaihtaa tietoa eri työsuhtejärjestelmistä, sosiaaliturvasta ja lainsäädännöstä. Grandi huomioi, että konfliktuaaliset prosessit eivät ole koskaan johtaneet lopulliseen riidanratkaisupaneelin muodostukseen ja riitojenratkaisuun. Samoin Manners (2009, 795) on sanonut, että menet, jotka perustuvat dialogiin ja yhteistyöhön ovat normatiivisia, koska ne vähentävät riskiä ”universaalien” normien tyrkyttämisen (*engl. impose*) puhtaalla voimalla ja vastoin paikallisen maan tarpeita ja tahtoa. Suostuttelun ja rakentavan yhteistyön käyttäminen ovat tärkeitä, jos EU aikoo olla järkevä ihmisoikeuspolitiikassa.

Pehmeät normatiivisen vaikutuksen instrumentit ovat mielestäni kaksijakoisia. Niin kuin aikaisemmin todettiin, EU on joutunut käyttämään pääasiassa pehmeitä keinoa sen takia, että Aasian maat ovat suosineet keskustelua ja yhteistyötä vastustaen EU:n oikeudellista lähestymistapaa sääntöjen institutionalisoimiseksi. EU on joutunut nöyrytymään vastustuksen edessä ja etsimään kaikille osapuolille hyväksyttäviä toimeenpanokeinoja, mikä kertoo jo siitä, että normidiffuusio on mahdollisesti estetty jo kauppasopimuksien neuvotteluvaiheessa kun on luovuttu ehdollisuudesta, sanktioista ja sitovasta kielestä. Toisaalta, keskusteluun pohjautuva vuorovaikutus on lähempänä aasialaisia arvoja ja voin näin saavuttaa parempia tuloksia kuin kovat instrumentit, joiden vaikutukset harvoin ovat pitkäaikaisia ja työntekijöiden tilaa yleisesti kohentavia. Näen asian niin, että, jos normin vastaanottaja jakaa joitakin samoja periaatteita ajetun normin kanssa, sen kulttuuri mahdollistaa normin omaksumisen ja se on avoin keskustelulle, yhteistyölle ja oppimiselle, pehmeät instrumentit voivat elävöittää normatiivisia muutosprosesseja. Mutta samalla oletan, että, jos normin vastaanottaja ei jaa normin sisältämiä periaatteita, arvoja ja kulttuuria millään tavalla ja se ei ole valmis vuorovaikutukseen

normin rakentajan kanssa, estävät pehmeät instrumentit normatiivisen muutoksen. Tapaustutkimukseni havainnollistaa jälkimmäistä tapausta.

EU:n normatiivisen vaikutusvallan esteitä Aasiassa ovat olleet EU:n edistämien normien konflikti aasialaisten arvojen eli suvereniteetin ja ulkoisen puuttumattomuuden periaatteen kanssa sekä perustavanlaatuisesti erilainen näkemys taloudenhallinnasta ja sosiaalisista arvoista. EU ja Aasian maat eivät ole antaneet samaa merkitystä ajettaville normeille, koska ne ovat kulttuurillisesti merkittävästi erilaisia. Samalla EU on halunnut edistää taloussuhteita nousevien talouksien kanssa, joka on heikentänyt normatiivista vaikutusvaltaa.

## 11 Normin haastamisen konteksti Etelä-Koreassa

Analyysini etenemistä ohjaa kaiken aikaa analyysikehikkoni. Analyysin tavoitteena on normin vastustamisen kuvaaminen ilmiönä ja sen ymmärtäminen. Analyysissä pyrin miettimään mitä aineistossa nousee kiinnostuksen kohteena olevasta ilmiöstäni, jonka jälkeen tiivistän ja tulkitsen havaintoja ja viimeiseksi peilaan niitä teoriaan sekä omaan ajatteluuni. Tavoitteena on pohtia miten löydökset liittyvät toisiinsa ja voidaanko tapaustani ymmärtää oletetun sosiaalisen mekanismin kautta. Mielenkiintoni analyysin ensimmäisessä osiossa on normidiffuusion vastustamisen taustaolosuhteissa (*engl. norm contestation context*) ja toisessa osiossa normidiffuusion vastaanottamisen reaktioissa.

### 11.1 Etelä-Korea toimijana ja EU:n normien ottajana

Etelä-Korean taloudellinen ja poliittinen kehitys on ollut merkittävää sen itsenäistymisestä lähtien ja sen taloudellista ja sosiaalista kehitystä kuluneiden 50 vuoden aikana pidetään menestystarinana. Maan bruttokansantuote kasvoi 2,36 miljardista Yhdysvaltain dollarista vuonna 1961 korkeimmillaan 1 411,3 miljardiin dollariin vuonna 2014 (tradingeconomics 2018). Etelä-Korea on tänä aikana onnistunut luomaan vaikuttavan teknologisen ja teollisen perustan, jonka ansiosta se kykenee kilpailemaan minkä tahansa teollisuusmahdin kanssa maailmassa (EESC 2017). Yhtenä neljästä ”Aasian tiikeristä” sitä on pidetty tyypillisenä ’kehityksellisenä valtiona’ (*engl. developmental state*), joka viittaa valtion keskeiseen rooliin nopeasti kasvavan talouden suunnittelussa. Etelä-Korean vientivetoinen kehitys on tehnyt siitä johtavan kansainvälisen kaupan toimijan, jonka kaupan arvo ylitti vuonna 2011 biljoona Yhdysvaltain dollaria (Marx ym. 2014, 233).

EU:n ja Etelä-Korean suhteita dominoivat tiiviit taloussuhteet, jotka ovat kehittyneet perustuen yhteisiin arvoihin markkinataloudesta ja demokratiasta. Etelä-Korea on yksi EU:n kymmenestä strategisesta kumppanista ja tärkeimpiä kauppakumppaneita Aasiassa. Etelä-Korea on EU:n yhdeksänneksi tärkein ja EU Etelä-Korean kolmanneksi tärkein kauppakumppani. Osapuolien välinen kauppa on keskittynyt korkean jalostusarvon teollisuustuotteisiin kuten ajoneuvoihin, koneisiin ja kemiantuotteisiin. (Komissio 2017.) EU ja Etelä-Korea allekirjoittivat vuonna 2010 uuden poliittisen viitesopimuksen (Political Framework Agreement), jonka tarkoitus on tarjota oikeudellista ja rakenteellista pohjaa osapuolien väliselle yhteistyölle kaikilla bilateraalilla osa-alueilla globaaleissa kysymyksissä.

Etelä-Korea on merkittävä kansainvälinen toimija myös poliittisesti, mitä kuvastaa esimerkiksi KOF:in poliittinen indeksi (engl. political index), jonka mukaan Korean poliittinen globalisaation taso on ”todella korkea” mitattuna allekirjoitettuna kansainvälisinä sopimuksina, YK:n turvallisuusneuvoston tehtävinä sekä suurlähetystöjen määrällä mitattuna (KOF Political Globalization Index 2017). Etelä-Korea on vaikutusvaltainen globaali valta, jolla on kykyä projisoida valtaa kansainväliselle yhteisölle. Sen taloudellinen kasvu vertaansa vailla on antanut sille ns. keskitasonvallan (engl. middle power) aseman, mikä on konkretisoitunut esimerkiksi G20-ryhmän jäsenyyteenä (Bradford 2017, 8–12).

Etelä-Koreasta toimijana voidaan vielä nostaa esille sellainen eroavaisuus verraten alueen muihin teollistuneisiin ja jälkiteollisiin maihin kuten Kiinaan, että EU:n ja Etelä-Korean suhteita kuvaa nimenomaan liittolaisuus niin ulko- talous- kuin turvallisuuspolitiikassa (esimeriksi Nato jäsenyys), mitä ei voida sanoa esimerkiksi EU:n ja Kiinan tai monien Kaakkois-Aasian maiden suhteista. Osapuolien normatiivisen yhteenkuuluvuuden ja liittolaisuuden pitäisi ainakin periaatteessa edesauttaa vuorovaikutusta ja normidiffuusion positiivista vastaanottoa.

EU:n pehmeän vallankäytön kohteena Etelä-Korea on taloudellisesti ja poliittisesti resurssirikas sekä kyvykäs normien vastaanottaja. Osapuolien kanssakäymisessä integroituneet tuotantorakenteet ja talousintressi ovat päällimmäisinä, eikä niiden välillä ole merkittäviä normatiivisia jännitteitä (jakavat arvot demokratiasta ja markkinataloudesta). EU:n ja Etelä-Korean valtasuhde on siis lähellä symmetristä ja ne ovat taloudellisessa keskinäisriippuvuussuhteessa. Normidiffuusion näkökulmasta tämä tarkoittaa, että Etelä-Korealla on valtapohjaista toimijuutta vastustaa ulkopuolisia vaikutuspyrkimyksiä ja voimavaroja puolustaa itselleen tärkeitä normatiivisia rakenteita. Tutkielmani näkökulmasta normin vastaanottajan ominaisuudet, jotka rakentavat toimijuutta kuten taloudellinen kapasiteetti ja vaikutusvalta maailmanpolitiikassa, ovat tärkeitä, mutta tarkastelen niitä ensisijaisesti vastustavien reaktioiden kautta, joissa ne näyttäytyvät. Tämä tarkoittaa, että en arvioi Etelä-Korean toimijuutta normin vastaanottajana sen materiaalistien ominaisuuksien perusteella tässä yhteydessä tarkemmin vaan ko. kappaleen tarkoituksena oli ainoastaan avata normin haastamisen kontekstia tutkimassani nimenomaisessa tapauksessa sekä pureutua Etelä-Koreaan normin vastaanottajana täsmällisemmin kuin mitä edellinen kappale kertoi poliittisen itsevarmuuden ja taloudellisen kapasiteetin kasvusta nousevassa Aasiassa yleisesti. Etelä-Korean materiaalistien ominaisuuksien

ajattelen ilmentyvän kykynä vastustaa normidiffuusiota sekä EU:n sisäisen ristiriidan heräämisenä normatiivisten ja taloudellisten tavoitteiden välillä.

## **11.2 EU:n ja Etelä-Korean välinen vapaakauppasopimus**

EU:n sitoutuminen yhdistää ihmisoikeuksien edistäminen ja kansainvälinen kauppa entistä tiukemmin toisiinsa kristallisoitui EU:n ja Etelä-Korean välisessä kauppasopimuksessa (2011), jossa luotiin ensimmäisen kerran oma sopimuskappaleensa kaupalle ja kestäväälle kehitykselle. Komissio on sanonut kauppasopimuksen kestävä kehityksen lausekkeen olevan ”paras työvoimalausekemalli, joka Aasiassa voidaan savuttaa” (Komissio 2012). Vapaakauppasopimus on ensimmäinen uuden sukupolven kauppapolitiikkaa edustava kauppasopimus, jossa ovat kaikki uudet yhteistyöelementit läsnä: kansalaisyhteiskuntien välinen vuoropuhelu, yritysvastuu sekä institutionalisoidut elimet näiden edistämiseksi. EU esitteli sopimuksen kaupparegiiminä, joka tarjoaa avoimempaa, ennustettavampaa ja täytäntöönpanokelpoista liiketoimintaympäristöä eurooppalaiselle ja korealaisille liike-elämälle. (DG Trade 2010.)

Heinäkuussa 2016 täyttyi viisi vuotta EU:n ja Etelä-Korean välisen vapaakauppasopimuksen voimaantulusta. EU:n ja Etelä-Korean kahdenvälinen kauppa on kasvanut odotusten mukaisesti ja EU:n kauppataaseen vaje on kääntynyt ylijäämäiseksi. EU:n vienti Etelä-koreaan on kasvanut 55%, 30.6 miljardista 47.3 miljardiin ja Etelä-Korean tuonti EU:hun on vastaavasti kasvanut merkittävästi, ja näin sopimuksen hyötyarvioiden voidaan katsoa realisoituneen. (DG Trade 2017.) Vientiluvut eivät kuitenkaan kerro koko totuutta sopimuksen kokonaisvaikutuksista kansantalouksiin ja yhteiskuntiin. Hyödyke- ja palveluarvona mitattuna vaikutukset ovat olleet positiiviset, mutta lukujen taustalla voi olla myös tekijöitä, joita voidaan pitää epäedullisina esimerkiksi työntekijöiden tai ympäristön kannalta.

## **11.3 Normidiffuusio kauppasopimuksen neuvotteluprosessin aikana**

Kauppasopimuksen neuvottelemisen Etelä-Korean kanssa nostettiin yhdeksi kauppapoliittisen Globaali Eurooppa -strategian strategiseksi prioriteetiksi, minkä pohjalta komissio aloitti neuvottelut Etelä-Korean hallinnon kanssa vuonna 2007. Komission neuvottelumandaatti sisälsi tavoitteet yhteistyöstä työntekijöiden oikeuksiin liittyen, ILO:n ydinsopimuksien ratifioinnin tukemisesta sekä dialogiin, avoimuuteen ja kansalaisyhteiskunnan osallistamiseen pohjautuvista instrumenteista (Gupwell & Gupta

2008, 80). Kahdeksan neuvottelukierroksen jälkeen kauppasopimus saatiin valmiiksi vuonna 2010 ja sopimus astui voimaan vuonna 2011.

Etelä-Korea neuvotteli samaan aikaan myös Yhdysvaltojen kanssa kauppasopimuksesta (joka astui voimaan 2011). Etelä-Korea neuvotteli siis samanaikaisesti kahdesta työvoimalausekkeesta kahden suurvallan kanssa, jotka molemmat vaativat työntekijöiden oikeuksien nostamista kauppasopimukseen – mutta eri lähestymistavoilla. Yhdysvallat vaati työvoimalausekkeen sisällyttämistä riitojenratkaisumekanismiin, mutta sen vaatimat viittaukset työntekijöiden oikeuksiin kohdistuivat vain ILO:n vuoden 1998 julistukseen työelämän peruseriaatteista, ei ILO:n ydinsopimukseen. Etelä-Korean ja Yhdysvaltojen kauppasopimuksen työvoimalauseke onkin sitovuudeltaan tiukempi kuin EU:n, mutta sen täytäntöön panoa heikentää viittaus kansainvälisoikeudellisesti löyhempään normistoon (Office of the United States Trade Representatives 2017). Tämä ensinnäkin siksi, että Etelä-Koreaa sitoo ILO:n jäsenyytensä kautta jo ennestään julistuksen oikeudet ja toiseksi työvoimalauseke ei vaadi mitään toimia esimerkiksi sopimuksien ratifioimiseksi. Etelä-Korean ja Yhdysvaltojen välisen vapaakauppasopimuksen työvoimalauseke ei ole myöskään johtanut riitojenratkaisunmekanismin käynnistämiseen ja Etelä-Korean työntekijöiden oikeuksien tila on todettu varsin vahvaksi Yhdysvaltojen kauppaedustajan ja sopimuksen toimeenpanoarvion mukaan (Congressional Research Service 2014; Office of the United States Trade Representatives).

Etelä-Korea oli kauppasopimuksien neuvotteluvaiheessa kahden yhtäaikaisen normivaikuttamisen kohteena, mutta sopimuksien voimaan astumisen jälkeen se on lähinnä kohdannut painostusta EU:n suunnalta, koska Yhdysvallat ei ole puuttunut Etelä-Korean ammattiliittovapauksien rikkomuksiin eikä sen neuvottelema sopimus sisällä samanlaista kansalaisyhteiskuntamekanismia kuin mitä EU:n ja Etelä-Korean välisestä työvoimalausekkeesta löytyy. Toiseksi, niin kuin edellä kävi ilmi, Yhdysvaltojen työvoimalausekkeessa viittaukset kansainvälisiin työntekijöiden oikeuksiin ovat tulkinnanvaraisempia, jonka takia Etelä-Korean ei ole tarvinnut selittää työntekijöiden oikeuksien tilaansa, koska se ei eksplisiittisesti ole rikkonut sopimusta. Kauppaneuvotteluiden ajalta voimme päätellä, että Etelä-Korea on ylipäänsä suostunut kahteen työvoimalausekkeeseen ja, että se on hyväksynyt kaksi normisisällöltään ja keinoltaan erilaista työvoimalauseketta, mikä indikoisi siitä, ettei työvoimalausekkeen sisällöllä tai keinolla ole ollut sille merkitystä. Toiseksi, Etelä-Korea on selvinnyt ilman seurauksia tai oikeastaan minkäänlaista normatiivista vaikuttamista Yhdysvaltojen

työvoimalausekkeen sitoumuksista, mikä voi kertoa esimerkiksi siitä, ettei Yhdysvallat halua Komission tapaan (tulee ilmi jäljempänä analyysissa) nostaa Etelä-Korean ammattiliittovapauksien rikkomisesta ongelmaa, joka voisi häiritä maiden välistä kauppaa. Tämän taustalla voi olla Etelä-Korean toimijuus ja maiden välinen taloudellinen riippuvuussuhde tai jokin muu tekijä.

Etelä-Korealle kauppasopimuksen neuvottelemisen tavoitteena EU:n kanssa oli ensisijaisesti markkinoillepääsyn avaaminen kun taas EU:lle uuden strategiansa yllyttämänä yhä enemmän sääntelyjärjestelmänsä levittäminen (Mckenzie ja Meissner, 2016, 834–840). Tutkimukseni kannalta olisi mielenkiintoista katsoa mitkä sopimuskohdat ovat hanganneet eniten EU:n ja Etelä-Korean välejä ja kuinka Etelä-Korean hallinto reagoi EU:n vaatimuksiin kestävän kehityksen lausekkeesta, mutta valitettavasti neuvotteluprosessista itsestään ei ole materiaalia saatavilla. Kaikessa läpi käymässäni materiaalissa kauppasopimuksen neuvotteluiden ajalta puhutaan pääasiassa tullineuvotteluista, teollisuustuotteiden markkinoillepääsystä, palvelusektorin avaamisesta ja investoinneista (mm. Komissio 2011, Economic Review 2009.) Ennen sopimuksen voimaan astumista ja heti ratifioinnin jälkeen julkaistiin myös paljon erilaisia arvioita sopimuksen myönteisistä taloudellisista vaikutuksista (mm. DG Trade 2010). Diskurssi kauppasopimusneuvotteluiden ympärillä näyttää pysyneen visusti taloudellisissa kysymyksissä ja laajempaa keskustelua työntekijöiden oikeuksista ei näytä syntyneen. EU:n alkuperäistä ehdotusta kestävän kehityksen lausekkeelle ei ole saatavilla, joten en voi myöskään vertailla mitä osia siitä olisi mahdollisesti jätetty pois, mutta katsottaessa esimerkiksi tuoretta sopimusehdotusta EU:n ja Indonesian välisen kauppasopimuksen kestävän kehityksen lausekkeesta (Komissio 2017), on sen sisältö lähes identtinen EU-Etelä-Korea sopimuksen ja muiden uuden sukupolven kauppasopimusten kestävän kehityksen lukujen kanssa (EU-Vietnam, EU-Singapore). EU:n ja Etelä-Korean vapaakauppasopimuksen työvoimalauseke näyttäisikin siis olevan EU:n tavoitteiden mukainen.

Keskustelua ja kritiikkiä työvoimalausekkeesta pitivät neuvotteluprosessin ajan kuitenkin yllä ammattiyhdistysliikkeet, kansalaisjärjestöt ja Euroopan parlamentti. Neuvotteluvaiheessa eurooppalaiset ja korealaiset ammattiliitot vaativat vahvaa työntekijöiden oikeuksia koskevaa lauseketta, mukaan lukien Korean sitoutumista ILO:n ydinsopimuksien kunnioittamiseksi. Eurooppalaiset ammattiliittojen kattojärjestöt toivat Etelä-Korean työ- ja ihmisoikeusloukkauksia komission ja parlamentin tietoisuuteen ja Euroopan Parlamentti vaati ponnekkaasti kansalaisyhteiskunnan osallistamista neuvotteluprosessiin (ILO 2016, 146). ETUC (European Trade



Union Confederation) tuki ja esiintyi toiveikkaana uuden institutionaalisen rakenteen kyvystä suojella työntekijöiden oikeuksia, mutta suhtautui muuten epäluuloisesti sopimukseen (ETUC 2010). Toisaalla esimerkiksi kansalaisjärjestöt kuten Seattle to Brussels Network olivat huomattavasti varautuneempia ja painottivat, että ilman uskottavaa sanktiomekanismia sitoutuminen työntekijöiden etujen suojelemiseksi jää retoriikan tasolle ilman todellista vaikutusta (Seattle to Brussels Network 2008). Eurooppalaiset ja korealaiset kansalaisliikkeet julkaisivat kauppaneuvotteluiden aikana avoimen kirjelmän, jossa he tuomitsivat sopimuksen kokonaisuudessaan. Kannanotossa sanotaan, että sopimus hyödyttää ainoastaan suuryrityksiä tuotanto- ja maataloustyöntekijöiden kustannuksella. Kirjeen allekirjoittajina olivat globalisaatiokriittisten kansalaisjärjestöjen lisäksi valtaosa Korean ammattiyhdistysliikkeistä. (European and Korean social movements 2007).

Korealaiset työntekijäjärjestöt ovat suhtautuneet yleisesti voimakkaan kielteisesti vapaakauppasopimuksiin, jotka kaventavat valtion mahdollisuuksia harjoittaa kestävää sosiaali- ja talouspolitiikkaa. Eteläkorealaiset ammattiyhdistysliikkeet vastustivat sopimusta vahvasti ja saivat tukea myös ETUC:ilta ja kansainväliseltä ammattiyhdistysliikkeiden kattojärjestöltä ITUC:ilta (International Trade Union Confederation). Korean toisen suuren ammattiyhdistysliikkeen KCTU:n (2008) kannanotossa sanotaan sopimuksesta seuraavaa:

*EU-Korea kauppasopimuksen keskeiset sopimuslausekkeet vapaakaupasta ja investoinneista ovat sitovia, ja tekevät tyhjäksi työvoimaa ja ympäristöä käsittelevän kestävän kehityksen ”lisälausekkeen”. Vaikka työvoimaa koskevalla lausekkeella olisi maksimaalinen positiivinen vaikutuksensa, suojaisi se ainoastaan monikansallisissa yrityksissä ja suurissa vientiyrityksissä työskenteleviä vakisuhteessa olevia työntekijöitä (regular workers). Epäsäännöllisessä työsuhteessa olevat työntekijät (irregular workers) jäisivät suojan ulkopuolelle eikä heille kauppasopimuksesta seuraisi kuin sosiaalisen turvan heikkenemistä. (suomennos Juuse Montonen.) KCTU 2008.*

Ottaen huomioon työntekijöiden oikeuksien tilan Koreassa ja vahvan kilpailuasetelman kauppasopimuksen osapuolien vientiteollisuuksien välillä, ei ole yllätys, että neuvotteluprosessin ajan työntekijäjärjestöt olivat huolissaan sopimuksen vaikutuksista työntekijöiden oikeuksille. Huomattavasti sitovampaa työvoimalauseketta vaatineita työntekijäjärjestöjä ei mitä ilmeisemmin kuitenkaan huomioitu sopimusneuvotteluissa, koska järjestöjen toiveet sitovasta työvoimalausekkeesta ja sanktiomekanismeista eivät toteutuneet ja samoin työvoimalausekkeen toimeenpano on jäänyt järjestöjen pelkojen mukaisesti huomattavan vajaan. Työntekijäjärjestöjen vastustus

neuvotteluvaiheessa on ongelmallista myös toimeenpanon kannalta: toimeenpanovaiheessa kansalaisyhteiskunnan rooli normiyrittäjänä on ratkaiseva, mutta niiden haluun tai kykyyn toimia voi vaikuttaa konteksti, jossa vaikuttamista pitäisi tehdä, eli vapaakauppasopimuksen kontekstissa, jota ne ovat alun perin vastustaneet (ks. esim. *outsider-insider –dilemma*) (Orbie 2016, 527).

Kansalaisyhteiskunta ja ammattiliitot nostivat siis sopimuksen neuvotteluvaiheessa esille huolia työntekijöiden oikeuksista, mutta valtiotoimijoiden kesken neuvottelut kestävän kehityksen luvusta kulkivat yllättävästi pääasiallisesti yhteisymmärryksessä – ainakin julkisten lähteiden perusteella. Tulkitseen neuvotteluprosessia siten, että neuvottelevat osapuolet ovat käyneet neuvotteluita markkinaliberalisointi päämääräorientoituneesti ja käsitelleet kestävän kehityksen elementtejä toissijaisena, neuvotteluita mahdollisesti hidastavina teemoina. Tai asian voisi ilmaista niin, että komissiota on velvoittanut neuvotteluissa neuvoston neuvottelumandaatti sekä sen taustalla olevat unionin sopimukset ja politiikkalinjaukset, jotka määräävät, että EU:n kauppasopimukseen on sisällettävä tietyin ehdoin työvoimalauseke. Tämä taas on tarkoittanut sopimuksen neuvottelutilanteessa sitä, että niin komissio kuin Etelä-Koreakin ovat olleet tietoisia, että sopimukseen päästäkseen on Etelä-Korean hyväksyttävä työvoimalauseke tavalla tai toisella. Etelä-Korea on voinut arvioida tilanteen niin, että sen on turha asettaa tämän takia työntekijöiden oikeuksista kynnyskysymystä ja toiseksi se on voinut hyötylaskelmoinnissa turvautua sopimuksen pehmeään kieleen ja siihen, että viimesijainen päätös työvoimalausekkeen toimeenpanosta jää sen omaan päättämältään. Kolmantena asiana, Etelä-Korean hallinto on voinut käyttää työvoimalausekkeen hyväksymistä vipuvartena muiden sopimusosien neuvotteluissa itselleen suotuisaksi. Olivat syyt mitkä tahansa, EU:n ja Etelä-Korean neuvotteluissa työvoimalausekkeen ehdollisuus ei synnyttänyt kiistoja, koska Etelä-Korea ei vastustanut ehdollisuuden sisällyttämistä kestävän kehityksen lausekkeen. (Mckenzie ja Meissner 2016, 834–840).

Kestävän kehityksen lausekkeen ongelmattomuus ja kohdatun vastustuksen puute neuvotteluissa on yllättävää, jos verrataan tilannetta EU:n kauppaneuvotteluihin muiden Etelä-Korean viiteryhmään kuuluvien maiden kanssa. EU:n ja Japanin välisissä vapaakauppaneuvotteluissa (EU-Japan economic partnership agreement) edes 15. neuvottelukierroksella ei olla päästy yksimielisyyteen kestävän kehityksen luvusta. Viittaukset ILO:n ydinsopimukseen ja kestävän kehityksen lausekkeen riitojenratkaisumekanismi ovat neuvotteluraportissa eritelty todella sensitiiviseksi osa-alueiksi.

(Komissio 2016). Samoin vapaakauppasopimusneuvotteluissa Singaporen kanssa EU joutui tekemään myönnytyksen ihmisoikeuksia koskevan sopimusluvun ehdollisuuteen välttääkseen intressikonfliktin ja jännitteen neuvotteluissa, koska Singaporen hallitus oli ilmoittanut ettei se suostu sopimukseen, joka vaarantaa sen kotimaisen suhtautumisen ihmisoikeuksiin (Mckenzie ja Meissner 2016, 838–839). Kestävän kehityksen lauseke on nostanut kiivasta keskustelua myös Vietnamin ja Malesian kauppasopimusneuvotteluiden yhteydessä. Työntekijöiden oikeuksien normidiffuusiolla Etelä-Koreaan kauppasopimusneuvottelut antavat näiltä osin hyvän ennusteen, koska pehmeiden vaikutuskeinojen tehokkuus lienee heikompaa, jos osapuoli on alusta alkaen avoimesti vastustanut ajettavaa normiaineista.

#### 11.4 Työvoimalausekkeen sisältö

EU:n ja Etelä-Korean vapaakauppasopimuksen sitoumuksissa sanotaan, että:

*“Osapuolet (...) haluavat vahvistaa työvoimaa ja ympäristöä koskevan lainsäädännön ja toimintalinjojen kehitystä ja täytäntöönpanoa, edistää työntekijöiden perusoikeuksia ja kestävä kehitystä sekä panna tämän sopimuksen täytäntöön tavalla, joka on yhdenmukainen näiden tavoitteiden kanssa.”* (EU:n ja Etelä-Korean välinen vapaakauppasopimus 2010).

Kestävän kehityksen luvussa osapuolet sitoutuvat ILO:n Kansainvälisen työkonferenssin 86. kokouksessa 1998 annettuun julistukseen työelämän peruseriaatteista ja -oikeuksista ja sen seurannan velvoitteiden mukaisesti kunnioittamaan, edistämään ja toteuttamaan lainsäädännössä ja käytännössä seuraavia perusoikeuksia koskevia periaatteita. Tämän lisäksi kestävän kehityksen lausekkeessa osapuolet pyrkivät jatkuvasti ja hellittämättömästi ratifioimaan ja vahvistamaan uudelleen sitoutuvansa panemaan tehokkaasti täytäntöön Korean ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden ratifioimat ILO:n yleissopimukset. (EU:n ja Etelä-Korean välinen vapaakauppasopimus 2010).<sup>10</sup> Osapuolet myös

---

<sup>10</sup> **13.4 Artikla luku 3.** Osapuolet sitoutuvat ILO:n jäsenyyden mukaisten ja Kansainvälisen työkonferenssin 86. kokouksessa 1998 annettuun työelämän peruseriaatteista ja -oikeuksista annetun ILO:n julistuksen ja sen seurannan velvoitteiden mukaisesti kunnioittamaan, edistämään ja toteuttamaan lainsäädännössä ja käytännössä seuraavia perusoikeuksia koskevia periaatteita: a) järjestäytymisoikeus ja kollektiivisen neuvotteluvoimavarojen tehokas tunnustaminen; b) pakkotyön tai muun pakollisen työn kaikkien muotojen poistaminen; c) lapsityövoiman tehokas poistaminen; ja d) työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvan syrjinnän poistaminen. Osapuolet vahvistavat uudelleen sitoutuvansa panemaan tehokkaasti täytäntöön Korean ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden ratifioimat ILO:n yleissopimukset. Osapuolet pyrkivät jatkuvasti ja hellittämättömästi ratifioimaan ILO:n keskeiset yleissopimukset sekä muut yleissopimukset, jotka ILO on luokitellut ajan tasalla oleviksi.

tunnustavat työelämän perusnormien myönteisen vaikutukset talouden tuottavuudelle ja tehokkuudelle (emt.).<sup>11</sup> Sopimuksessa ei kuitenkaan tarkenneta aikataulua tai prosessia ILO:n ydinsopimuksien ratifioimiseksi, joten konkreettiset toimet Etelä-Korean ratifiointien edistämiseksi jäävät sopimuksen yhteistyöelimien tehtäväksi. ILO:n ydinsopimuksista Etelä-Korea ei ole ratifioinut ammattiyhdistysvapauksia koskevia sopimuksia (tarkemmin jäljempänä), minkä takia normisisällöllisesti EU:n tavoitteena on saada Etelä-Korea hyväksymään ja täytäntöön panemaan kansainväliset työelämän normit liittyen ammattiliittovapauksiin.

Työvoimalauseke sisältää myös osapuolien sitoumuksen pidättäytyä alentamatta työntekijöiden suojelun tasoa kilpailukyvyyn edistämiseksi. Sopimuksen artikla 13.7<sup>12</sup> on merkittävä suojalauseke sosiaalisen dumpkauksen estämiseksi, mutta artiklaan vetoaminen riitojenratkaisuelimessä on äärimmäisen haastavaa sen takia, että suoran syy-seuraus-yhteyden todentaminen työntekijöiden oikeuksien heikentämisen ja osapuolien välisen kaupan välillä on todella hankalaa. (EU:n ja Etelä-Korean välinen vapaakauppasopimus 2010.)

Yritysvastuu ei ole osa työvoimalausekkeen normisisältöä, mutta sopimuksessa viitataan, että osapuolten tulisi (*shall*) helpottaa ja edistää kestävästä kehitystä tukevaa tavaroiden kauppaa (EU:n ja Etelä-Korean välinen vapaakauppasopimus 2010).<sup>13</sup> Kestävän kehityksen lausekkeen liitteessä mainitaan tämän lisäksi, että osapuolten on harjoitettava tiedonvaihtoa ja yhteistyötä yritysten sosiaaliseen vastuuseen liittyen: ”mukaan luettuina kansainvälisesti sovittujen suuntaviivojen tehokas täytäntöönpano ja seuranta, oikeudenmukainen ja eettinen kauppa, yksityiset ja julkiset sertifiointi- ja

---

<sup>11</sup> **13.6 artikla Kestävää kehitystä suosiva kauppa 1.** Osapuolet vahvistavat uudelleen, että kaupan olisi tuettava kestävästä kehitystä sen kaikista näkökulmista. Osapuolet tunnustavat keskeisten työelämän perusnormien ja ihmisarvoisen työn myönteisen vaikutuksen talouden tehokkuuden, innovaatioiden ja tuottavuuden kannalta sekä korostavat keskenään entistä johdonmukaisempien toimintalinjojen suurta merkitystä yhtäältä kauppapolitiikan ja toisaalta työllisyyttä ja työelämää koskevan politiikan osalta

<sup>12</sup> **13.7 artikla:** Suojan tason säilyttäminen sovellettaessa ja täytäntöönpanossa lakeja, asetuksia ja säännöksiä:

1. Osapuoli ei saa lyödä laimin ympäristö- ja työainsäädäntönsä tehokasta täytäntöönpanoa toimimalla jatkuvasti tai toistuvasti tai olemalla toimimatta, tavalla, joka vaikuttaa osapuolten väliseen kauppaan tai sijoituksiin.
2. Osapuoli ei saa heikentää tai vähentää lainsäädännössään olevaa ympäristön suojelua tai työsuojelua kaupan tai sijoitusten kannustamiseksi. EU:n ja Etelä-Korean vapaakauppasopimus.

<sup>13</sup> Tämä sisältää myös tavarat, jotka kuuluvat esimerkiksi reilun ja eettisen kaupan järjestelmiin, ja joihin liittyvät yritysten sosiaaliset velvollisuudet ja vastuullisuus. 13.6 artikla, kestävästä kehitystä suosiva kauppa, EU:n ja Etelä-Korean välinen vapaakauppasopimus.

merkintäjärjestelmät, kuten ekomerkinnot ja vihreät julkiset hankinnat” (emt). Sopimuksessa ei viitata eksplisiittisesti tiettyihin yritysvastuulinstrumentteihin esimerkiksi kansainvälisiin yritysvastuuhjelmiin (OECD Guidelines for Multinational Enterprises tai UN Global Compact) kuten EU-Vietnam (ei vielä voimassa), EU-Moldova (2014) ja EU-Ukraina (2014) -sopimuksissa. (Peels 2016, liite 1).

Työvoimalausekkeen viittaukset ILO:n kahdeksaan ydinsopimukseen luo Etelä-Korealle velvoitteen ratifioida ja toimeenpanna sopimukset. Instrumenttien vaatimuksien noudattamatta jättäminen loukkaa kiistatta sopimusta ja ovat näin kansainvälisoikeudellisesti sitovia. Muiden ILO:n sopimuksien osalta (vuoden 1998 julistus) osapuolet hyväksyivät vain velvoitteen toimia ratifioinnin edistämiseksi, jolloin niiden toteutuminen jää poliittisen yhteistyön varaan. Työvoimalauseke jää myös riitojenratkaisumekanismin ulkopuolelle, mikä tarkoittaa, että valtio-osapuoli ei voi menettää kauppasuhteita jos se rikkoo työvoimalausekkeen sitoumuksia. Tämän osalta työvoimalausekkeen täytäntöönpano (*engl.enforcement*) ei ole samalla tasolla kuin esimerkiksi lauseke henkisestä omaisuuden suojasta. Työvoimalausekkeen koko oikeudellista sitovuutta heikentää vielä edelleen lausekkeen artikkelit, jotka käsittelevät ”oikeutta säännellä”. Artiklat selventävät, että lausekkeen tarkoitus ei ole harmonisoida työelämän normeja ja, että valtiolla on vapaat kädet määritellä työoikeussuojansa taso. Tilanteessa, jossa vapaakauppasopimus ja ILO:n ydinsopimukset ovat ristiriidassa, näyttäisi sopimus hyväksyvän taloutta koskevan sopimusosuuden priorisoinnin ylitse työntekijöiden oikeuksien. (Gruni 2017, 100–121.)

Kestävän kehityksen lauseke sisältää myös toisena osionaan ympäristöasiat. Ympäristöä koskevaa sopimuslukua on kritisoitu yhtälailla heikoksi täyttämään tavoitteensa. Nical Croquet (teoksessa Marx ym. 2013, 236) on kritisoinut sopimuksen ilmastonmuutosta käsittelevää lukua normatiivisuuden osalta matalaksi sopimuksessa käytetyn pehmeän lain sekä löysän ja epämääräisen kielen vuoksi, verraten sitä erityisesti muihin korkean tason normatiivisuudesta nauttivien ja ilmaston muutokseen vahvasti vaikuttavien sopimuslukujen vaikutuksiin kuten tullialennuksiin, energiasitoumuksiin, kaupan teknisiin esteisiin ja avoimuusvaatimuksiin sääntelystä. Sama pätee myös sopimuksen työvoimalausekkeeseen: se on kansainvälisoikeudellisesti sitova ja luo velvoitteen ratifioida ILO:n ydinsopimukset sekä pidättäytyä työntekijöiden oikeuksien heikentämisestä, mutta sitoumusten toimeenpano jää epämääräiseksi.

## 11.5 Toimeenpanomekanismit

Komissio kertoo EU:n ja Etelä-Korean välisen vapaakauppasopimuksen sisältävän vahvan tarkkailumekanismi, joka perustuu julkiseen valvontaan kansalaisyhteiskunnan osallisuuden avulla (komissio 2010). Toimeenpanomekanismin institutionaalisen järjestelmän tärkein elin on kauppaa ja kestävä kehitystä käsittelevä komitea (high level Committee on Trade and Sustainable Development), joka koostuu molempien osapuolten korkean tason virkamiehistä. Komitean vastuulla on yhteistyö ja velvoitteiden täytäntöönpanon valvonta. Erikoistuneet komiteat kokoontuvat tavallisesti kerran vuodessa tarkoituksenmukaisella tasolla, vuoroin Brysselissä ja Soulissa, ja raportoivat kauppakomitealle toiminnastaan kussakin kauppakomitean säännönmukaisessa kokouksessa. (EU:n ja Etelä-Korean välinen vapaakauppasopimus 2010.)

Sopimus velvoittaa kumpaakin osapuolta perustamaan kestävä kehitystä käsittelevän kansallisen neuvoa-antavan ryhmän tai ryhmiä (Civil Society Advisory Group, DAG), joiden tehtävänä on antaa neuvoja tämän luvun toimeenpanemiseksi. Kansallinen neuvoa-antava ryhmä tai ryhmät koostuvat riippumattomista kansalaisyhteiskunnan järjestöistä, joissa ympäristö-, työ- ja liike-elämän organisaatiot ja muut asianomaiset sidosryhmät ovat tasapainoisesti edustettuina. Kummankin osapuolen kansallinen neuvoa-antava ryhmä tai ryhmät kokoontuvat kansalaisyhteiskunnan foorumille (Civil Society Forum) keskustellakseen osapuolten kauppasuhteisiin liittyvistä kestävä kysymyksistä. (emt.)

Erimielisyyden ilmaannuttua kestävä kehityksen luvun toimeenpanosta, osapuolet voivat aloittaa valtioiden väliset neuvottelut. Osapuolet pyrkivät kaikkiin tavoin pääsemään asiassa molempia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun, mutta jos toinen osapuoli katsoo, että asiasta on keskusteltava edelleen, voi hän pyytää asiantuntijapaneelin koolle kutsumista, joka antaa asiantuntija-apua kestävä kehityksen luvun soveltamiseksi. Asiantuntijapaneeli esittää kertomuksensa kuultuaan kansallisia neuvoa-antavia ryhmiä. Osapuolet pyrkivät parhaansa mukaan noudattamaan asiantuntijapaneelin neuvoja tai suosituksia, jotka koskevat kestävä kehityksen luvun täytäntöönpanoa. (EU:n ja Etelä-Korean välinen vapaakauppasopimus 2010.) Asiantuntijapaneeli ei ole sama asia kuin riitojenratkaisumekanismi, mutta sitä voidaan käyttää alustana ”vakavalle” korkeantason keskustelulle sopimusosapuolen sopimusrikkomuksista, missä kansalaisyhteiskuntaa edustavat neuvoa-antavat ryhmät ja esimerkiksi ILO:n asiantuntijat ruotivat sopimusosapuolen käytäntöjä.

Sopimuksen työjärjestyksessä sanotaan, että kansalaisyhteiskunnan foorumi voi kompetenssinsa rajoissa esittää näkemyksiään kaupan ja kestävän kehityksen komitealle kannanottojen, raporttien tai yhteenvetojen muodossa ja tehdä interventioita erityiskysymyksissä. (EU:n ja Etelä-Korean välinen vapaakauppasopimus 2010). Kansalaisyhteiskunta foorumin kompetenssi jää sopimuksessa kuitenkin avoimeksi sen suhteen, että kuinka kaupan ja kestävän kehityksen komitean on otettava sen kannanotot huomioon. Vaarana on, että komitea muodollisesti kuuntelee kansalaisyhteiskunnan huolet, mutta ei ota niitä millään tavalla huomioon toiminnassaan.

Kestävän kehityksen lausekkeen voidaan tulkita saavuttaneen tavoitellut lähtökohdat normidiffuusiolle antamalla vahvat institutionaaliset ja proseduraaliset valmiudet kansalaisyhteiskunnan vaikuttamiselle ja sopimusosapuolten vuorovaikutukselle. Dialogille ja yhteistyölle on annettu kanavansa ja tavoitteet on kirjattu sopimustekstiin. Mutta vaikka sopimuskieli on näiden osalta sitovaa, jää yhteistyön ja tavoitteiden toteutumisen välille kuitenkin valtava aukko: millä aikataululla tavoitteisiin on päästävä, kuinka sitoutuneita hallitusten on oltava tarvittaville reformeille ja mikä on riittävä työoikeuden toimeenpanontaso? Kansainvälisten työelämän normien mahdollinen normidiffuusio jää de facto valtiotoimijoiden yksinomaiseen päätäntävaltaan ja tulevan yhteistyön sekä keskustelun varaan, ja ennen kaikkea Etelä-Korean hallinnon tahtotilaan muuttaa työntekijöiden oikeuksia koskevaa normatiivista ympäristöään ja omaksua normisisältöä osaksi omia käytäntöjään. Normidiffuusion kannalta asetelma sisältää riskejä esimerkiksi sille, että normatiivisen muutoksen vastustajat ottavat toimeenpanon haltuunsa status-quo:n säilyttämiseksi ja ilman aineellista vipuvartta EU:n retorisen vaikuttamisen keinot eivät riitä tuomaan riittävää poliittista tahtoa Etelä-Korean hallinnolle. Etelä-Korean kansalaisjärjestökenttä voidaan myös marginalisoida ja sen mielipiteet jättää huomiotta toimeenpanoelimissä, jolloin maassa olevat valtarakenteet ja ammattiliittojen tukahduttaminen vain vahvistuisivat.

Yhteenvetona sopimuksen sudenkuopista, keskeisenä ongelmana sopimuksessa normidiffuusion näkökulmasta on EU:n ja Etelä-Korean vapaakauppasopimuksen työvoimalausekkeessa toimeenpanon velvoitteiden epämääräisyys sekä sopimuksen artikkelit oikeudesta säännellä, jotka antavat valtiotoimijoille vapaat kädet määritellä työoikeussuojansa taso ja hyväksyvät taloutta koskevan sopimusosuuden priorisoinnin ylitse työntekijöiden oikeuksien. Työvoimalausekkeen puitteissa

taphtuva normidiffuusio on näin ollen normin vastaanottajan harteilla, joten diffuusion voidaan odottaa olevan kitkaista, jos vastaanottajan normatiivinen ympäristö poikkeaa merkittävästi edistettävistä normeista, sillä ei ole poliittista tahtoa normatiiviselle muutokselle ja jos se on valmis osoittamaan toimijuuttaan vastustamalla diffuusiopyrkimyksiä.



## 12 Normatiivinen yhteensopimattomuus normidiffuusion vastustuksen lähteenä

### 12.1 Ammattiliittovapaudet vietävinä normeina

EU:n ja Etelä-Korean vapaakauppasopimuksessa viitataan normisisällöltään ensinnäkin kansainvälisen työjärjestön julistukseen työelämän peruseriaateista ja -oikeuksista (1998). Julistuksen mukaan kaikilla jäsenvaltioilla, myös niillä jotka eivät ole ratifioineet kyseisiä ydinsopimuksia, on järjestön jäsenenä velvollisuus noudattaa, edistää ja toteuttaa järjestön perussäännön mukaisesti ydinsopimuksissa ilmaistuihin perusoikeuksiin liittyviä periaatteita, joita ovat yhdistymisvapaus ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden tehokas tunnustaminen, kaikenlaisen pakkotyön poistaminen, lapsityövoiman käytön tehokas kieltäminen sekä työmarkkinoilla ja ammatinharjoittamisen yhteydessä tapahtuvan syrjinnän poistaminen. Etelä-Korea on sitoutunut julistuksen periaatteisiin ILO:n jäsenenä, jonka myötä EU-Korea työvoimalausekkeen viittaus on niin sanottu uudelleen sitoutuminen julistukseen. (ILO julistus työelämän peruseriaateista 1998.)

Sopimuksen pääasiallinen normisisältö on kuitenkin ILO:n yleissopimukset nro 87. ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja ammatillisen järjestäytymisvapauden suojelusta sekä ILO:n yleissopimus nro 98. järjestäytymisoikeudesta ja kollektiivisesta neuvottelu-oikeudesta.

ILO:n yleissopimus nro 87. määrää, että kaikkien työntekijöiden ja työnantajien on syrjimättä saatava perustaa ja liittyä haluamaansa ammattiliittoon.<sup>14</sup> Sopimuksen perimmäinen tarkoitus on suojella työntekijä- ja työnantajaliittojen autonomiaa ja riippumattomuutta. Sopimuksen soveltuvuusala on hyvin laaja suppeasta sopimuskielestä huolimatta ja kattaa (ILO:n yhdistymisvapauden komitean tulkinnan mukaan): oikeuden perustaa ja kuulua useaan liittoon, ammattiliittojen oikeuden saada kirjoittaa vapaasti perustamiskirjansa, valita edustajansa ja järjestää hallintonsa, vapauden kaikelta julkiselta häirinnältä kuten ammattiliittojen hajottamiselta ja toiminnan keskeyttämiseltä sekä oikeuden

---

<sup>14</sup> Article 1; Each Member of the International Labour Organisation for which this Convention is in force undertakes to give effect to the following provisions.

Article 2; Workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the right to establish and, subject only to the rules of the organisation concerned, to join organisations of their own choosing without previous authorisation.

Article 3; 1. Workers' and employers' organisations shall have the right to draw up their constitutions and rules, to elect their representatives in full freedom, to organise their administration and activities and to formulate their programmes. 2. The public authorities shall refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof. ILO yleissopimus nro. 87.

perustaa kattojärjestöjä ja liittyä kansainvälisiin ammattiliittojen yhtymiin (ILO 2017). Vaikka sopimuksessa ei eksplisiittisesti viitata lakko-oikeuteen, kuuluvat lakot työntekijöiden keskeisiin keinoihin suojella etujaan ja näin vallitsevan tulkinnan mukaan kuuluvat sopimuksen soveltuvuusalaan (ILO:n yleissopimus nro. 87).

Järjestäytymisvapaus ja kollektiivinen neuvottelu-oikeus ovat ILO:n mukaan oleellisen tärkeitä sosiaalisille toimijoille, koska ne antavat niille mahdollisuuden asettaa sääntöjä työoloista ja palkoista ja sovitella näkemyksiään kestäväan sosiaaliseen kehitykseen. Vahvat ja itsenäiset työntekijäorganisaatiot ovat elintärkeitä työntekijöiden oikeudellisen ja taloudellisen alemmuuden kompensoimiseksi. ILO on painottanut kansalaisoikeuksien ja ammattiliitto-oikeuksien keskinäisriippuvuutta; vapaa ja itsenäinen ammattiliike voi kehittyä ainoastaan väkivallasta, painostuksesta ja uhkauksista vapaassa ilmapiirissä. Demokraattisen järjestelmän, jossa ihmisten perusoikeudet ja kansalaisvapaudet on turvattu puuttuessa, järjestäytymisvapaus ei voi kehittyä. (ILO 2012.)

Ilon yleissopimus nro. 98 (1949) täydentää yleissopimusta 87. Sopimuksella on kolme päätarkoitusta: (i) suojata ammattiyhdistystoiminnan syrjimiseltä työn vastaanottamisen ja työsuhteen aikana, (ii) suojata häirinnältä ja puuttumiselta työntekijä- ja työnantajajärjestöjen sisäiseen toimintaa, (iii) edistää kollektiivista neuvottelu-oikeutta. (ILO yleissopimus nro. 98.)

Ammattiliittovapauksien voidaan tulkita olevan universaaleja lähes siinä laajuudessa kuin esimerkiksi ihmisoikeuksien katsotaan olevan. Käsitystä ammattiliittovapauksien universaalista luonteesta ei kuitenkaan jaa suuri osa maapallon valtioista ja niiden toteutuminen on todella heikkoa etenkin Aasiassa. Normatiivisena sisältönä EU:n ajamat normit kauppasopimuksen työvoimalausekkeessa ovat universaaleja, eikä siis sen omaa sääntelyä. Viimeisenä sopimuksen normisisältönä on vielä yritysvastuu. Sopimuksessa ei viitata tiettyihin yritysvastuu instrumentteihin, mutta työvoimalauseke velvoittaa osapuolia keskustelemana ja tekemään yhteistyötä yritys vastuusta. Ajattelen yritys vastuun tämän tutkimuksen kehikossa normisisältönä laajasti siten, että kaikki niin kansalliset kuin kansainväliset yritys vastuun instrumentit, ohjelmat ja sopimukset kuuluvat normiin.

Normatiivisen yhteensopivuuden kannalta on oleellista siis kysyä miten Etelä-Korean työmarkkinakulttuuri resonoi kansainvälisten ammattiliittovapauksien kanssa. Näin voidaan ymmärtää mitkä lähtökohdat ajettavat normit itsessään antavat normidiffuusiolle sekä miten yhteensopimattomuus voi olla selitys normien hylkimiselle.

## **12.1 Ammattiliittovapaudet Itä-Aasiassa**

ILO:n ydinsopimuksia nro. 87 tai nro. 98 tai molempia ei ole ratifioinut Aasian johtavat valtiot kuten Kiina ja Intia, Etelä-Korean kaltaiset muut ”Aasian tiikerit” Singapore tai Taiwan (ei edes ILO:n jäsen), eivätkä nopeasti kasvavat taloudet kuten Malesia, Thaimaa ja Vietnam. Ammattiliittovapauksien toimeenpanon tila on kehittyneessä sekä nopeasti kasvavassa Aasiassa erittäin huono. ILO:n jäsenistä, jotka eivät ole ratifioineet ydinsopimuksia nro. 87 ja nro. 98 suuri osa on Aasiasta: 18/35 jäsenmaasta Aasiassa on ratifioinut yleissopimuksen nro.87 ja 21/35 yleissopimuksen nro 98. Vertailun vuoksi lähes kaikki Afrikan ja Amerikan valtiot ovat ratifioineet sopimukset. (ILO 2017b.) Ammattiliittovapauksien universaalisuus on siis haastettu pääasiassa Itä-Aasiassa, missä kilpailukyky ja valtion kontrolloimat työmarkkinasuhteet on koettu tärkeämmäksi kuin työntekijöiden vapaan järjestäytymisen turvaaminen.

Itä-Aasian maiden monimuotoisuudesta huolimatta, todella matala työntekijöiden järjestäytymisen taso on ollut alueella muuttumaton ilmiö. Kollektiivinen neuvotteluoikeus työmarkkinasuhteissa kattaa vain pienen osan työvoimasta, prosenttiosuuden vaihdellen nolasta muutamaan kymmeneen prosenttiin. Yritystason työehtosopimusneuvottelut ovat pääasiallinen työehtosopimusmuoto lähes kaikissa Itä-Aasian maissa. Työmarkkinoiden joustavuus ja arvoketjujen verkostoituminen ovat hämärtäneet työntekijä–työnantaja suhdetta Itä-Aasiassa ja pääoma on tunkeutunut kaikille yhteiskunnan lohkoille – myös sosiaalipolitiikkaan – ja alistanut yhteiskunnat kokonaisuudessaan pääoman ympärille. (Asia Monitor Resource Centre 2011.)

## **12.2 Työntekijöiden oikeuksien tila ja kehitys Etelä-Koreassa aikavälillä 2011-2017**

Analyysin tässä vaiheessa tarkastelen perusteellisesti Etelä-Korean työmarkkinasuhtejärjestelmän historiaa ja erityispiirteitä, ja pohdin paikallisen kontekstin yhteensopivuutta kansainvälisiin työelämän peruseriaatteisiin (ILO:n ydinsopimukset ja julistus työelämän peruseriaatteista 1998.) Samalla tulen tunnistakseni normatiivista muutosta vastustavien rakenteiden vahvuutta.

Siitä huolimatta, että EU:n ja Etelä-Korean vapaakauppakauppasopimus sisälsi selvän velvollisuuden

ratifioida ILO:n ydinsopimukset, Etelä-Korea ei ole kuusi vuotta sopimuksen voimaan astumisen jälkeen ratifioinut neljää ILO:n kahdeksasta ydinsopimuksesta: ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskevaa yleissopimusta No. 87, järjestäytymisoikeutta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevaa yleissopimusta No. 98, pakkotyötä koskevaa yleissopimusta No. 29 eikä yleissopimusta pakkotyön poistamisesta No. 105. Kauppasopimuksen kauppaa vapauttavat elementit ovat kuitenkin olleet voimassa koko tämän ajan vaikka työvoimalausekkeen velvollisuuksia ei ole noudatettu.

Etelä-Korean työlainsäädäntö ei vastaa kansainvälisiä normeja eikä Etelä-Korean OECD:n jäsenyyden tuomia sitoumuksia ammattiyhdistysvapauksien eikä pakkotyön osalta. Ammattiliittojen tukahduttaminen ja työntekijöiden oikeuksien rikkominen on kansainvälisesti pitkään tunnistettu ongelma maassa: Etelä-Korea on ILO:n yhdistymisvapauden komitean (Committee on Freedom of Association) pisimpään käsitellyn tutkintatapauksen kohde (OECD 2016). Korean työmarkkinat ovat siis hyvin alttiit heikossa asemassa olevien työntekijöiden hyväksikäytölle kilpailun kiristyessä esimerkiksi kauppasopimuksen myötä.

Amnesty international:in ihmisoikeuksien tilaa arvioivat vuosittaiset raportit ovat antaneet synkkiä arvioita Etelä-Korean työntekijöiden oikeuksien toteutumisesta viime vuosina. Etelä-Korean hallinto on järjestäen rajoittanut sananvapautta, yhdistymisvapautta ja kokoontumisvapautta ja Etelä-Korean ammattiliitot ovat kohdanneet kasvavissa määrin rajoituksia toiminnalleen. Ammattiyhdistysliikkeiden johtajille on asetettu lukuisia rikossyytteitä osallistumisesta ammattiliittotoimintaan. Muun muassa Etelä-Korean metallityöläistenliiton entinen johtaja Kim Jung-Woo tuomittiin vankeuteen estäessään viranomaisia hajottamasta rauhanomaista työläisten protestia vuonna 2013. Hallitus on kansallisen turvallisuuden nimissä myös julistanut vasemmistolaisen puolueen Unified Progressive Party:n (UPP) laittomaksi ja pidättänyt laajasti sen jäseniä ja johtohenkilöitä. (Amnesty International Annual Report 2015/16, 2014/15, 2013/14.)

Ammattiyhdistysliikkeiden maailmanjärjestön (International Trade Union Confederation, ITUC) Global Rights Index listaa työntekijöille huonoimmat maat ja alueet. Viimeisimmän raportin mukaan valtaosassa Aasiaa työlainsäädäntö on heikkoa. Työntekijät ja ammattiyhdistysliikkeet ovat kärsineet etenkin laajalle levinneestä määräaikaisten työsopimusten käytännöstä sekä ulkoistamistoimista, jotka ovat johtaneet alihankkijoiden lisääntyneeseen käyttämiseen. Yritykset ovat hyödyntäneet edellä mainittuja strategioita heikentääkseen työntekijöiden organisoitumista maissa kuten Kambodia,

Filippiinit ja Etelä-Korea. Etelä-Korea on listauksessa huonoimmassa kategoriassa viisi (ei taetta oikeuksista), johon kuuluvien maiden työntekijöiden oikeuksien tilaa kuvataan seuraavasti: “Lainsäädäntö saattaa määrittää tiettyjä työntekijöiden oikeuksia, mutta työntekijöillä ei tosiasiassa pääsyä oikeuksiin ja ovat näin alttiina epäreiluille työkäytännöille”. (ITUC Global Rights index 2015.)

Etelä-Korea on aktiivisesti loukannut myös oikeutta perustaa ammattiliittoja. Etelä-Korean valtiontyöntekijöiden liittoa (Government Employees Union) ei ole tunnustettu lailliseksi ammattiliitoksi ja sen jäseniä on estetty osallistumasta ammattiyhdistystoimintaan (ITUC 2013). Etelä-Korean rautatietyöntekijöiden liiton yksityistämistä vastaan järjestetyn lakon seurauksena Korean kansallinen rautatieyhtiö irtisanoi kaikki lakkoon osallistuneet 6,748 työntekijää. Huhtikuussa 2013 poliisi kielsi Jinju Medical Centre:n työntekijöiden mielenosoituksen, joka oli kohdistettu sairaalan sulkemista vastaan (ITUC 2014). Toukokuussa 2014 Korean ammattijärjestöjen liiton (Confederation of Trade Unions) pääsihteeri Yoo Ki-soo pidätettiin mielenosoituksessa, jonka tarkoituksena oli vaatia Etelä-Korean hallitusta ottamaan vastuu Sewol'in vakavasta lauttatapaturmasta, jossa kuoli lähes 300 ihmistä. Poliisi pidätti satoja ammattijärjestöjen edustajia ennakkoon ennen laajaa ammattiliittojen mielenosoitusta joulukuussa 2015. (ITUC 2015.)

Perustuslakituomioistuimen päätös vuonna 2014 antoi Etelä-Korean hallitukselle oikeudellisen perustan riisua opettajien ammattiliitolta (Teachers and Education Workers Union) sen virallisen aseman. Hallitus on myös estänyt siirtotyöläisten ammattiliiton (Migrants' Trade Union) rekisteröitymisen. Maataloudessa työskentelevien siirtotyöläisten työoikeuksia on rajoitettu työlupajärjestelmällä, joka pois sulkee maataloustyöntekijät työntekijöiden oikeuksia suojelevasta asetuksesta (Labor Standards Act), estää työn vaihtamisen ja altistaa siirtotyöläiset ihmiskaupan uhreiksi sekä riiston ja pakkotyön kohteiksi. (Amnesty International Annual Report 2015/16, 2014/15, 2013/14.) Ongelmana on myös valtionhallinnon ja suuryritysten läheiset suhteet, tai jopa kietoutuminen ja limittyminen toisiinsa. Etelä-Korean valtiosyyttäjät eivät nostaneet syytteitä Samsung Group:ia vastaan, jota syytettiin työntekijöiden järjestäytymisen estämisestä. Samsung on pitkään pitänyt linjaa olla tukematta ammattiyhdistysliikkeitä. Kansalaisjärjestöt osoittivat todistusaineistoa Samsungin järjestelmällisestä taktiikasta estää ammattiliittojen perustamista, mutta tuomistuin hylkäsi syytteet todistusaineiston puutteen vuoksi. (ITUC Global Rights index 2015.)

ITUC:in pääsihteeri lausui vuonna 2015 seuraavaa Etelä-Korean työntekijöiden oikeuksien tilasta:

*Etelä-Korean hallinto toimii diktatorisesti ja käyttää valtaansa väärin kansalaisiaan kohtaan pidättämällä ja vangitsemalla työntekijöitä tukien työnantajia, jotka kieltäytyvät kunnioittamasta ammattiyhdistystoimintaa ja kollektiivista neuvotteluoikeutta perusoikeuksina. Etelä-Korea pettää sitoumuksensa ILO:ssa ja OECD:ssa kansainvälisten työelämän normien ylläpitämiseksi. Tämä on vaarallinen tie mille tahansa maalle. Me vetoamme hallitusta tunnustamaan, että se toimii demokraattisia periaatteista vastaan ja lopettaman hyökkäykset perusvapauksia kohtaan.*<sup>15</sup> (suomennos Juuse Montonen)

ITUC:in korkean tason kansainvälisen delegaation suorittama arviointimatka Etelä-Koreaan tammikuussa 2014 vahvisti esille nostettuja epäkohtia Etelä-Korean työoikeuksien toteutumisesta. Delegaatio lausui loppuraportissaan, että nykyisen hallituksen toimet tukahduttavat kansalaisyhteiskuntaa ja työntekijöiden järjestäytymistä, kovertaen maan demokratiaa tavalla, jota ei ole nähty maassa vuosiin. Delegaatio ilmaisi vakavan huolensa myös valtion suunnitelmista estää julkisen sektorin järjestäytyminen sekä ammattiyhdysliikkeiden johtajien vangitsemisista vastoin ILO:n sopimuksia. Delegaatio nosti esille huolen erityisesti epäsäännöllisessä työsuhteessa olevien työntekijöiden kasvavasta määrästä (kolmasosa työvoimasta) ja heihin kohdistuvista työllistämiskäytännöistä, joiden tarkoituksena on maksimoida lyhyenaikavälin tuotot ja lisätä joustavuutta työntekijöiden sosiaalisen turvan kustannuksella. (ITUC 2014.)

Myös OECD on vedonnut päätöslauselmillaan Etelä-Korean järjestäytymisvapautta rikkoviin lakeihin, jotka eivät salli erotettujen työntekijöiden tai työttömien liittyä ammattiliittoon sekä tuominnut Korean opettajien ammattiliiton (Korean Teachers Union, KTU) ja valtion työntekijöiden liiton (Korean Government Employees Union, KGEU) toimintaa rajoittavat toimet. Liittyessään OECD:n jäseneksi Koreaa sitoutui uudistamaan työmarkkinasuhdelakinsa kansainvälisten standardien mukaisiksi, mukaan lukien normit järjestäytymisvapaudesta ja kollektiivisesta neuvotteluoikeudesta. Päätöslauselmassa viitataan myös EU-Etelä-Korea vapaakauppasopimukseen, jossa Etelä-Korea vahvisti velvoitteensa

---

<sup>15</sup> “The Korean government is acting in a dictatorial and abusive manner to its own people, using arrest and imprisonment to back employers which refuse to respect basic rights to union representation and collective bargaining. Korea is betraying its commitments at the ILO and the OECD to uphold international labour standards. This is a very dangerous path for any country. We call on the government to recognise that it is behaving in a manner which contradicts core principles of democracy and to cease its attack on fundamental liberties”. (ITUC 2015).

työelämän peruseriaatteita ja –oikeuksia koskevaan ILO:n julistukseen, mikä pitää sisällään ydinsopimukset ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta ja ammatillisen järjestäytymisoikeudensuojelua koskevan yleissopimuksen nro 87. (OECD 2013.)

Edellä kuvailtu analyysi kertoo hyvin selvästi, että työvoimalausekkeen toimeenpano ei ole johtanut oikeudellisiin muutoksiin tai ammattiliittovapauksien parantumiseen Etelä-Koreassa. Ammattiliittovapauksien kehityksessä ollaan kauppasopimuksen voimassa olon aikana (2010-2016) menty jopa taaksepäin verraten sopimusta edeltävään aikaan. Etelä-Korea on vielä aivan viime aikoina jatkanut neoliberaalia työmarkkinapolitiikkaa ilman keskustelua ammattijärjestöjen kanssa. Joulukuussa 2015 hallitus esitti joustavampia ohjesääntöjä työnantajien irtisanomissäännöille: hallituksen ohjeiden mukaisesti irtisanomisperusteeksi riittää nyt myös vain työntekijän heikko suoritustaso. Ammattiyhdistysjohtajat vetäytyivät sopimuksesta vedoten siihen, että hallitus oli rikkonut lupauksen olla esittämättä uusia reformeja ilman keskustelua liitojen kanssa. Hallituksen reformit tulivat tästä huolimatta täytäntöön. (Financial Times 2016.)

Oikeudellisesta näkökulmasta työntekijöiden oikeudet on Etelä-Koreassa pääosin turvattu, mutta todellisuus kertoo täysin eri tarinaa. Lainsäädännön täytäntöönpanon vajaavaisuus on suurin este työoikeuksien täysimääräiselle toteutumiselle Etelä-Koreassa, tai tosiasiaassa ongelma on huomattavasti suurempi: valtio tarkoituksenmukaisesti ja systemaattisesti rikkoo ammattiyhdistysvapauksia. Seuraavaksi esitän Etelä-Korean työmarkkinasuhdejärjestelmän- ja kulttuurin erityispiirteitä, jotka ovat normatiivisen muutoksen esteinä. Keskityn kollektiivista neuvottelu-oikeutta ja järjestäytymisvapautta koskeviin kulttuurillisiin ja oikeudellisiin rakenteisiin, jotka ovat EU:n normatiivisen vaikuttamisen keskeinen kohde.

### **12.3 Rakenteelliset esteet ILO:n ydinsopimuksien ratifioinnille**

Eteläkorealaisen työntekijäjärjestön KCTU:n mukaan haasteet ILO:n ydinsopimuksien ratifioimiseksi Etelä-Koreassa liittyvät julkisen sektorin työntekijöiden ja epäsäännöllistä työtä tekevien järjestäytymisen kieltämiseen. Valtio kokee järjestäytymisen uhkana ja kieltäytyy rekisteröimästä julkisten palveluiden ammattiliittoa. Tämän taustalla on Etelä-Korean lainsäädäntö ammattiliittojen tunnustamisesta ja rekisteröinnistä, joka sallii valtion evätä ammattiliiton rekisteröinti mielivaltaisin perustein. Toisena suurena ongelmana on oikeudelliset esteet ammattiliittotoiminnalle. Etelä-Korean

lainsäädäntö kieltää ammattiyhdistystyöntekijöiden kokopäiväisen palkan maksamisen. Toiseksi, Kollektiivinen neuvotteluoikeus koskee vain säännöllisessä työsuhteessa olevia, minkä lisäksi työnantajat voivat yksipuolisesti lakkauttaa työehtosopimukset. Muita KCTU:n mainitsemia ongelmia ovat Etelä-Korean hallinnon poliittisen tahdon puute, hallituksen ammattiyhdistystoiminnan vastainen lähestymistapa sekä KCTU:n ulosjättäminen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelusta. KCTU:n mukaan valtio pyrkii hajottamaan ammattiyhdistysliikkeet tunnustamalla vain FKTU:n (toinen suurista ammattiliitoista) kolmikantaneuvotteluiden osallistujaksi, jättäen KCTU:n työmarkkinadialogin ulkopuolelle. (ILO 2014b).

### 12.3.1 Korealainen työmarkkinasuhtekulttuuri

Korean työmarkkinasuhteita kuvaavia ilmiöitä ovat paikallisen työehtosopimisen sitkeä kehittyminen, militantit ammattiyhdistysliikkeet sekä vastakkainasetteluun taipuaiset yritysten johtamat työmarkkinasuhteet. Etelä-Korean työmarkkinoiden ominaispiirteet ovat syntyneet nopean teollistumisen sivutuotteina itsenäisyyden alkuvuosina. Siitä huolimatta, että ammattiyhdistysliiketoiminta laajentui nopeasti vuoden 1987 demokraattisen liikehdinnän seurauksena, ovat ammattiliitot epäonnistuneet vakiinnuttamaan asemansa merkittävänä poliittisena voimana. Monopoliasemassa olevat suuryhtiöt määräävät työehdot ja sanelevat työehtosopimusneuvottelut. (Chonghee Han ym. 2010, 289–290.)

Etelä-Korea on käynyt läpi vientivetoisen teollistumisen. Toisin kuin muissa Aasian teollistuneissa maissa (*engl. newly industrialised countries*), joissa teollistumista johti ulkomainen pääoma, Etelä-Koreassa teollistumisen katalysaattoreina toimivat entiset valtionyhtiöt, perheomisteiset monialayhtiöt (Chaebol), joiden kasvua valtio tuki kanavoimalla ulkomaista pääomaa valtionlainoina. Autoritarismin kaatuminen ja demokratisoituminen 1987 antoi työvoimalle kuitenkin mahdollisuuden organisoitua. Demokratisoitumisprosessin aikana ammattiyhdistysliikkeet vaativatkin muutoksia työoikeuteen kuten useiden liittojen sallimisen yritystasolla ja kolmannen osapuolen interventioden sallimisen työkiistatilanteisiin, mutta vielä tänä päivänä se ei ole saanut läpi vaatimuksiaan. (emt.)

Itsenäistymisen jälkeiset ammattiliittojen kultavuodet loppuivat kun vuoden 1997 talouskriisi johti perustavanlaatuihin muutokseen kohti markkinalähtöisiä työmarkkinoita maassa. Polarisaatio sai alkunsa korealaisten yritysten luopuessa ”elinikäisistä työsuhteista”, uudelleen järjestäen ja ulkoistaen



työvoimaansa Tämä tarkoitti etenkin huonotasoisten (*engl. non-standard labor*) työpaikkojen osuuden huomattavaa kasvamista. Ammattiliittojen sosio-ekonominen vaikutusvalta ei ole ollut enää ratkaisevassa asemassa työmarkkinasuhdeneuvotteluissa, yritystason liittojen ollessa tyypillinen työmarkkinaorganisaatio. Etelä-Korean työmarkkinoiden polarisaatio ei ole tulosta yksistään ulkoisista tekijöistä vaan teollisuustoimijoiden strategisesta valinnasta. Neoliberaalit talousreformit, suuryritysten työntekijöitä riistävät käytännöt ja ammattiliittojen keskittyminen suojelemaan olemassa olevia jäseniään ovat osaltaan edesauttaneet työmarkkinoiden polarisoitumista. (Byoung-Hoon Lee, 2011 ja 2016.)

Etelä-Koreaan ei kehittynyt eurooppalaista työmarkkinamallia, koska valtiojohtoisen ja vientivetoisen teollistumisen perintö sekä valtion chaebolien syvän liiton myötä työvoima on jätetty päätöksenteon ulkopuolelle. Työmarkkinoita hallitsee monialayritysjättien, pienten –ja keskisuurten yritysten sekä hallitusten keskinäisriippuvuus Chaebol-keskeinen hallintajärjestelmä käyttää hallintavaltaa koko yhteiskunnassa ja työntekijöiden järjestäytyminen nähdään edelleen vaarantavan Chaebolien kilpailukyvn. (Chonghee Han ym. 2010, 294-300.)

Korealaisen työmarkkinasuhdekulttuurin voidaan kuvata olleen alkujaan hierarkkista autoritarismia, jossa työmarkkinasuhteet nähtiin hierarkkisena suhteena, jossa työnantajat ottivat hallitsevan roolin alisteisiin työntekijöihin. Ajatus on säilynyt sitkeästi vielä nykypäivään saakka, vaikka kehitystä on joiltakin osin tapahtunut (Seong-Jae Cho 2012, 25). Chonghee Han ym. (2010) ovat kutsuneet Etelä-Korean työmarkkinasuhdejärjestelmää korporatismiksi tai neo-korporatismiksi, joka on uudenlaista korporaatioiden päätöksentekoa, jossa liiketoiminnan kilpailukyvn parantamistoimille haetaan hyväksyntä työntekijöiltä ammattiliittojen osallistumisedellytyksien ehostamisella, joka on kuitenkin tosiasiaa lähinnä niiden konsultatiivisen roolin vahvistamista. Työntekijäliike ja kollektiivinen neuvottelu ovat kehittyneet kohti järjestäytymätöntä ja hajautettua työmarkkinasuhdejärjestelmää alusta alkaen. Tänä päivänä pyrkimyksenä on saada aikaan jonkin tason teollisuudenalatasoista järjestäytymistä, mutta kehitys on äärimmäisen hidasta. (Chonghee Han et al. 2010, 289-300.)

Korealainen työehtosopimusneuvottelukulttuuri eroaa merkittävästi eurooppalaisesta keskitetystä mallista. Etelä-Korean kollektiivinen työmarkkinasuhdeneuvottelu tapahtuu yksittäisten yritysten tasolla – huolimatta neuvotteluissa osallisina olevien liittojen muodosta; edustavatko ne koko teollisuutta vai joukkoa yrityksiä. Vallitseva käytäntö työehtosopimusneuvotteluille on yrityskohtainen

neuvottelu (*engl. corporate bargaining*), koska suuri osa ammattiliitoista on järjestäytynyt vain yritystasolla. Korean työmarkkinoita tutkiva Seong-Jae Cho arvioi, että viimeiset vuosikymmenet ovat osoittaneet sen, että teollisuusmaiden kaltaista työmarkkinasuhdejärjestelmää, jossa työsuhdeneuvotellut käydään teollisuudenalojen tasolla (*engl. industry-level bargaining system*) ei lyhyellä aikavälillä pystytä Etelä-Koreassa toteuttamaan. Edistystä voitaisiin Seong-Jaen mukaan saavuttaa pluralistisen teollisuudenalatasen työmarkkinasuhdejärjestelmän luomisella, jossa työmarkkinakeskustelu tuotaisiin kaikille tasoille, jolloin työntekijät ja johto voisivat edistää dialogia keskitetyllä ja alueellisella tasolla. (Seong-Jae Cho 2012, 22–32; Changwon Lee 2005, 1–25.)

Työmarkkinoiden joustavuutta Etelä-Koreassa on tavoiteltu siirtämällä taakkaa heikoille työntekijäryhmittymille lisäämällä matalapalkka –ja epäsäännöllistä työtä, jossa myös työsuhdeturva ja sosiaaliturva ovat heikommat. Etelä-Koreaan on tämän takia syntynyt kaksijakoiset, segmentoituneet työmarkkinat, jossa liikkuminen segmenttien välillä on vähäistä (Changwon Lee 2005, 1–25). Suurissa yrityksissä säännöllisessä työsuhteessa olevien työntekijöiden ja epäsäännöllisessä (*engl. non-regular*) työsuhteessa pienissä yrityksissä olevien työntekijöiden välillä oleva kuilu työoloissa on kasvanut viimeisen vuosikymmenen aikana. Vakinaisessa työsuhteessa olevat työntekijät nauttivat Korean työlainsäädännön tarjoamista täysistä eduista, kun taas epäsäännöllisessä työsuhteessa on poissuljettu etuusjärjestelmästä. Vakituksessa työsuhteessa olevien etuudet juontavat juurensa Etelä-Korean demokratisoitumisen jälkeisestä ajasta, jolloin työmarkkinajärjestöt olivat vahvoja ja onnistuivat saavuttamaan etuja työntekijöille. (Chonghee Han ym. 2010, 289–300.)

Epävarmuus työmarkkinoilla ovat korvanneet vakaat ja varmat työpaikat suurissa yrityksissä. Heikossa asemassa olevat työntekijät (iäkkäät, raskaana olevat naiset, pitkäaikaistyöttömät) ovat loukussa tietyillä taloudensektoreilla ja urapoluilla, ilman mahdollisuutta työolojen uudelleenneuvotteluun. Epäsäännöllisessä työsuhteessa olevat työntekijät ovat huonommin koulutettuja ja heillä on huonompi sosiaaliturvan kattavuus (vain 40 % kuuluu työnantajan eläketurvajärjestelmään ja terveystakuutuksen piiriin, verrattuna 80% vakituksista työntekijöistä). (Byoung-Hoon 2011 ja 2016.) Primaarityömarkkinat koostuvat valtavien yhtiöjättien ja valtio omisteisten yhtiöiden työntekijöistä, jotka ovat ylivoimaisia tuottavuudeltaan, dynaamisuudeltaan ja innovatiivisuudeltaan, ja jotka myös toimivat sääntelyn valokeilan alla. Toissijaiset työmarkkinat ovat vähemmän säännellyt, pieniä ja keskisuuria yrityksiä, jotka kilpailevat ensisijaisesti kustannustehokkuudella ja toimivat arvoketujen

alkupäässä. Epäsäännöllisessä työsuhteessa olevien osuus on kasvanut 35,9 prosenttiin kokonaistyövoimasta. Mikä huolestuttavinta heidän palkka oli vain 63% säännöllisessä työsuhteessa olevista. (IMF 2014.)

### **12.3.2 Työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun epäonnistuminen Etelä-Koreassa**

1990-luvun alussa Etelä-Korean hallitus otti käyttöön sosiaalisen dialogin -mallin (Korean Tripartite Commission, KTC), joka pohjautui valtion, työnantajien ja ammattijärjestöjen keskinäiselle kolmikantakonsultaatiolle. Mallin pohjalta saavutettiin maanlaajuisia työmarkkinoiden kokonaisratkaisuja, mutta vuosikymmenen loppuun mennessä edellytykset yhteistyölle kariutuivat valtion työmarkkinoiden joustavuutta lisäävien toimien vuoksi (mm. yritysten uudelleenjärjestelyt, ulkoistaminen, toimintojen supistaminen ja epäsäännöllisen työvoiman käyttö). (Byoung-Hoon Lee, 2011; 2016.) 1998 perustetun kolmikanta komission yhteydessä perustettiin kaksi suurta kansallista ammattiliittoa. Kolmikanta komission tarkoituksena oli vastata Etelä-Koreassa vallitsevaan lamaan keskitetyillä ratkaisuilla. Neuvottelut kuitenkin kariutuivat hallituksen ja KCTU:n välisiin ristiriitoihin. Valtiojohtoisella työmarkkinadialogilla on edelleen vähän legitimizeettiä liitojen joukossa, koska se nähdään hallituksen dominanssin jatkumona ja tehottomana ratkaisemaan työmarkkinoiden polarisoitumista. Teollisuusliitot ovat vaatineet keskitettyjä työmarkkinaneuvotteluita, joissa suuret ammattiliitot keskustelevat työnantajajärjestöjen kanssa. (Byoung-Hoon Lee, 2011; 2016.)

Vaikka KTC on tunnustanut työvoiman legitiiminä sosiaalisena voimana ja politiikan teon kumppanina, ovat työnantajat ja valtio käyttäneet KTC:tä rationalisoidakseen ja legitimoidakseen yritysautonomiaa ja työmarkkinareformeja (Chonghee ym. 2010, 289–300). Ammattiliitoista on notkahduksen jälkeen tullut kuitenkin aktiivisempia saadakseen äänensä kuuluviin ja parantaakseen parantaakseen työoloja. Ne ovat hanakasti pyrkineet palauttamaan keskitetyn työehtosopimusneuvottelurakenteen ja vahvistamaan asemaansa (Byoung-Hoon 2011; 2016).

Työmarkkinadialogi on ollut tärkeässä roolissa Etelä-Korean talousrakenteiden uudelleenjärjestelyssä ja sosiaalisen stabiiliteetin ylläpidossa. Positiivinen näkemys sosiaalisen dialogin merkityksestä Etelä-Koreassa pohjautuu näkemykseen, että sosiaalinen dialogi voi tuottaa tulosta muissakin kuin keskitetyissä työmarkkinasuhtejärjestelmissä. Työntekijät, työnantajat ja valtio ovat pystyneet

tekemään sosiaalisopimuksia myös hajautetuissa työmarkkinasuuhdejärjestelmissä ja saavuttamaan ainakin joitakin työntekijäjärjestöjen tavoitteita. Toisaalta muun muassa Chonghee Han ym. (2010) väittävät, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla ei ole ollut positiivista vaikutusta Etelä-Korean fragmentoituneessa ja hajautetussa työmarkkinasuuhdejärjestelmässä eikä se ole vähentänyt vastakkainasettelua työnantajien ja työntekijöiden välillä.

Kolmikanta komission saavutuksina voidaan pitää sosiaalisten konfliktien minimointia, työmarkkinasuhteiden kehittymisen edistäminen lähemmäksi kansainvälisiä standardeja sekä hallituksen ja työnantajien suurimpien ylilyöntien estäminen. Hajoamisestaan huolimatta komissiolla on edelleen tärkeä tehtävä sosiaalisten konfliktien sovittelijana ja vakaiden työmarkkinasuhteiden ylläpitämisessä ja keskusteluyhteyden varmistamisessa sosiaalisten partnereiden kesken. (Jong-Ho 2008.)

Etelä-Korea hallinnon toimenpiteet työmarkkinoiden uudistamiseksi ovat jatkaneet entistä suuntaa. Uudet työmarkkinalait jotka hyväksyttiin 2010 heikensivät entisestään kollektiivisen neuvotteluoikeuden siirtymistä yritystasolta taloudenalan tasolle: lait mahdollistivat useat ammattijärjestöt samalla työpaikalla, mutta vaativat yhtä neuvottelukanavaa työehtosopimusneuvotteluille. (Seong-Jae Cho 2012, 25.)

#### **12.4 Yhteenveto kansainvälisten ammattiliittovapauksien ja Etelä-Korean työmarkkinasuuhdejärjestelmän normatiivisesta yhteensopimattomuudesta**

Etelä-Koreassa on pitkä, kaksi vuosikymmentä pitkä historia työmarkkinaosapuolten välisestä vuoropuhelusta. Työvoiman liikehdintä ja ammattiliittojen voimaantuminen alkoi jo 20 vuotta sitten, mitä on seurannut heilurimainen liike työntekijäjärjestöjen osallistumisen ja valtion sanelupolitiikan välillä sosiaali- ja talouspolitiikassa. Keskitetyt ja vahvat liitot eivät ikinä ole juurtuneet eteläkorealaiseen yhteiskuntaan siinä määrin mikä olisi tarvittavaa ammattiliittovapauksien täysimääräiselle toteutumiselle. Etelä-Koreassa on pitkä perinne kolmikantaneuvottelusta työsopimusneuvotteluissa ja kanavista työmarkkinaosapuolten keskustelusta, mutta samoin myös perinne dialogin epäonnistumisesta. Neoliberaalit talousreformit ovat vieneet pohjat keskustelulta eikä merkkejä muutokselle ole näkynyt EU:n ja Etelä-Korean vapaakauppasopimuksen voimaan astumisen jälkeenkään. Hierarkkinen työmarkkinasuuhdekulttuuri yhdistettynä hajautettuun työmarkkinasuuhdejärjestelmään tekevät kansainvälisten ammattiliittovapauksien omaksumisesta

vaikeaa. Kaksijakoiset työmarkkinat ja epäsäännöllinen työ palvelee korealaista elinkeinoelämää ja etenkin suuryrityksiä, joten niiden intresseissä tuskin on normatiivisen muutoksen tukeminen. Normatiivisen muutoksen vastustajina Chaeboleilla näyttäisi olevan kohtuuttoman suuri painoarvo maan politiikassa.

Tunnistan Etelä-Korean työmarkkinasuhdekulttuurissa kolme vankkaa piirrettä, jotka luovat esteen kansainvälisten työntekijöiden oikeuksien diffuusiolle:

1. Työmarkkinasuhdekulttuurien ero. Ei ainoastaan systeeminen tai oikeudellinen ero työmarkkinasuhteiden järjestämisessä vaan ajatuksellinen ero työmarkkinasuhteiden tarkoituksesta: työmarkkinasuhteiden on ensisijaisesti palveltava kilpailukykyä (vertaa palveltava sosiaalista oikeudenmukaisuutta Euroopassa)
2. Vahvat toimijat ja instituutiot tukemassa olemassa olevaa järjestelmää (status quota puolustavat toimijat (engl. *counter-acting agents*))
3. Epäonnistunut perinne ja historia työntekijäjärjestöjen osallistumisesta

Kansainvälisiä ammattiliittovapauksia säätelevä normisto ei analyysini perusteella ole yhteensopiva Etelä-Korean työmarkkinasuhdejärjestelmän- ja kulttuurin kanssa. Etelä-Korean tapauksessa haasteena ammattiliittovapauksien omaksumiselle ei kuitenkaan ole ainoastaan oikeudelliset esteet, toimeenpanon vajaavaisuus tai kapasiteetin puute, vaan kansainvälisten ammattiliittovapauksien perustavanlaatuinen yhteensopimattomuus paikalliseen kulttuuriin ja historiallisesti kehittyneiden status-quo -toimijoiden dominoiva asema työmarkkinasuhteissa. Normidiffuusion kannalta tämä tarkoittaa sitä, että EU:n levittämät normit ammattiliittovapauksista tulevat todennäköisesti haastetuksi normin vastaanottajan taholta. Seuraavassa analyysiosassa katson, miten Etelä-Korea on reagoinut normidiffuusiota edistävien normiyrittäjien (EU ja paikallinen kansalaisyhteiskunta) aloitteisiin ja millaista vuorovaikutus toimijoiden välillä on yleisesti ollut työvoimalausekkeen yhteistyöelimissä. Tarkastelen myös, miten Etelä-Korea on nähnyt paikallisen työmarkkinoita ohjaavan normatiivisen kulttuurinsa ja ILO:n yleissopimuksien välisen suhteen.

### **13 Kitkainen normidiffuusio työvoimalausekkeen toimeenpanoelimissä**

Diffuusiteorian mukaisesti ajattelen tutkimuksessani normidiffuusiota prosessina, joka sisältää sarjan normin rakentajan ja vastaanottajan reaktioita, jotka johtavat diffuusion lopputulokseen. Diffuusio on laajasti ymmärrettynä sarja prosesseja, joiden läpi ideat, toimintatavat ja instituutiot leviävät valtioiden rajojen ja alueiden yli (Börzel & Risse 2012, 8). Diffuusion ei täten ajatella olevan vain normin omaksumista kokonaisuudessaan, kaikkine sisältöineen muuttumattomana esimerkiksi ILO:n sopimuksen ratifiointina, vaan diffuusio voi olla myös paikalaan junnaavaa tai hidasta kehittymistä. Diffuusio, jota tutkimukseni kuvaa on juuri tällainen kitkainen prosessi, jossa normin vastaanottaja hylkii uusien normien siirtymistä. Analyysiini on pääasiassa kronologisessa järjestyksessä kulkevaa deskriptiivistä kerrontaa tapahtumien kulusta, mitä seuraa normidiffuusion luonnetta ymmärtävien teoreettisten lasien läpi katsottu tulkintani tapahtumien merkityksestä. Aineiston jaottelussa ja tulkinnessa käytän sisällönanalyysia ja Etelä-Korean hallinnon lausumia analysoidessani hyödynnän myös diskurssianalyysimäisiä keinoja.

EU:n ja Etelä-Korean vapaakauppasopimuksen kestävä kehityksen luvussa (luku 13) perustetut pysyvät institutionaaliset mekanismit (CTSD, DAGs, CSF) on toimeenpantu tarkasteluperiodin (2011-2017) aikana sopimuksen mukaisesti. Kansalaisyhteiskunnan foorumi, kauppaa ja kestävä kehitystä koskeva komitea (CTSD) sekä kotimaiset neuvoa-antavat ryhmät ovat tavanneet noin kerran vuodessa viimeisen kuuden vuoden aikana. Kestävän kehityksen luvun kahta ei-pysyvää mekanismia, hallitusten välisiä konsultaatioita ja asiantuntijapaneelia ei ole kuitenkaan aktivoitu kertaakaan. Kestävän kehityksen toimeenpanoelimien konkreettisia tuotoksia on ollut näkemysten ja kokemusten vaihto vuosittaisissa tapaamisissa ja tapaamisten yhteydessä julkaistut loppupäätelmät (CSF) ja yhteiset lausunnot (CTSD). Kansalliset neuvoa-antavat ryhmät ovat julkaisseet myös keskustelupapereita, raportteja ja kannanottoja työntekijöiden oikeuksiin liittyen ja kansalaisyhteiskuntafoorumin yhteydessä on järjestetty workshopeja ja yhteistyöprojekteja.

Paperilla työvoimalausekkeen toimeenpano näyttäisikin toimineen suunnitellusti, mutta niin kuin havaitsimme Etelä-Korean työntekijöiden oikeuksien kehityksestä tarkastelujakson aikana, normatiivisia tavoitteita työntekijöiden oikeuksista ei olla saavutettu. Seuraavissa kappaleissa kuvaan Etelä-Korean torjuvaa ja vastustavaa käyttäytymistä työvoimalausekkeen yhteistyöelimissä ja pohdin mitä se on tarkoittanut normidiffuusiolle. Vastarinnan reaktiot näyttäytyvät aineistossani normin

vastaanottajan eli Etelä-Korean hallinnon sekä jossakin määrin korealaisten työnantajajärjestöjen teoissa tai toimimattomuudessa sekä retoriikassa ja diskursseissa. Analyysissä näkökulmani aineistoon on normidiffuusion vastustamisen logiikan ilmentymät, mihinkä perustuen käyn aineistoa systemaattisesti läpi etsien yhteneväisyyksiä ja jaotelleen puhetekoja eri ilmentymien alle. Björkdahlin reflektiivinen normidiffuusioteoria toimii hybridien reaktioiden havaintojen peilauspintana

### **13.1 Etelä-Korean vastustus ja torjunta ammattiliittovapauksia koskevien normien diffuusiolle**

Osana EU:n ja Etelä-Korean välisen vapaakauppasopimuksen toimeenpanoa toimiva kansalaisyhteiskuntafoorumi on vuosien 2011–2017 aikana tuonut Etelä-Korean ammattiliittovapauksien tilannetta jatkuvasti esiin ja kehottanut Etelä-Korean hallintoa toistuvasti nopeuttamaan ILO:n yleissopimusten ratifiointia. EU:n ja Etelä-Korean neuvoa-antavat ryhmät ovat seuranneet erityisesti vapaakauppasopimuksen artiklan 13.4 kohdan 3. määräysten täytäntöönpanoa. Kohdan mukaan ”osapuolet pyrkivät jatkuvasti ja hellittämättömästi ratifioimaan” ILO:n keskeiset ja ajan tasalla olevat yleissopimukset. Kansalaisyhteiskunnan foorumi on tämän pohjalta pyytänyt Etelä-Koreaa olemaan rakentavassa yhteistyössä ja dialogissa työntekijäjärjestöjen kanssa, ja etsimään keinoja yhdessä kansalaisyhteiskunnan kanssa oikeudellisten ja käytännönesteiden tunnistamiseksi ILO:n ydinsopimuksien ratifioinnin tieltä. (neljäs kansalaisyhteiskuntafoorumi 2015; kolmas kansalaisyhteiskuntafoorumi 2014; toinen kansalaisyhteiskuntafoorumi 2013.)

Samanaikaisesti Euroopan komissio on kestävän kehityksen komiteassa tuonut epäkohtia esiin Etelä-Korean hallituksen kanssa ja painostanut sitä ILO:n ydinsopimuksien ratifioimiseksi. Komissio on kehottanut Koreaa ratifioimaan erityisesti ILO:n pakkotyövoimaa, järjestäytymisvapautta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevat ydinsopimukset ja ehdottanut konkreettisia toimintaehdotuksia ratifioinnin edistämiseksi (kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2013; 2014; 2015). Etelä-Korean hallinto on vastannut vaatimuksiin julistamalla ensimmäisestä tapaamisesta lähtien: ”tunnustavansa jatkuvan työn tärkeyden ILO:n ydinsopimuksien ratifioimiseksi”<sup>16</sup> (suomennos

---

<sup>16</sup> *Recognised the importance of continuing to work towards ratification of other ILO Conventions, overcoming existing obstacles.* Kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2012.

Juuse Montonen) ja ”pyrkivänsä jatkuvasti ratifioimaan ILO:n ydinsopimukset ”<sup>17</sup> (suomennos Juuse Montonen).

Etelä-Koreassa ei vakuutteluista huolimatta näkynyt kuitenkaan minkäänlaista muutosta tai valmistelua ILO:n ydinsopimuksien ratifioimiseksi työvoimalausekkeen toimeenpanon ensimmäisinä vuosina, minkä seurauksena komissio esitti vuonna 2013 kaupan ja kestävän kehityksen komiteassa Etelä-Korealle virallisen pyynnön jakaa konkreettinen tiekartta ydinsopimuksien ratifioimiseksi. Etelä-Korean hallinto kertoikin samassa tapaamisessa viimeaikaisesta keskustelusta maan parlamentissa liittyen ILO:n ydinsopimukseen ja hallituksen pyrkimyksistä ratifioida sopimukset. (kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2013.) Etelä-Korean hallinto vastasi pyyntöön virallisesti kuitenkin vasta vuoden 2014 kestävän kehityksen komitean istunnossa ilmoittamalla suostuvansa jakamaan ennen seuraavaa tapaamista tekstin, jossa esitetään konkreettiset askeleet viimeisten esteiden poistamiseksi ILO:n ydinsopimuksien ratifioinnin tieltä (kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2016; annual Report 2016), mutta hallinto ei toimittanut tiekarttaa luvatusi (kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2017). Hallinto kertoi ainoastaan muutoksista, joita se on tehnyt ”Trade Union and Labour Relations Adjustment Act” - lakiin, jotta se heijastaisi ILO:n suosituksia. Etelä-Korean edustajat eivät kuitenkaan eritelleet mitä lakimuutokset ovat olleet ja kuinka paljon lähemmäksi kansainvälisiä standardeja ne ovat Etelä-Korean työlaainsäädäntöä vieneet. (Kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2016). Todistusaineistoa lakimuutoksista tai merkkejä lainvalmistelusta ei myöskään havaittu (Civic Conuslting; Euroopan komissio 2017).

Tämän jälkeen kansalaisyhteiskuntafoorumi on toistuvasti muistuttanut, että Etelä-Korea ei ole kunnioittanut eksplisiittistä lupaustaan valmistella ja jakaa tekstiä tiekartasta sekä kehottanut Etelä-Korean hallitusta toimimaan sopimuksen mukaisesti (neljäs kansalaisyhteiskuntafoorumi 2015; kuudes kansalaisyhteiskuntafoorumi 2017). Tämän pohjalta kansalaisyhteiskuntafoorumi laati 15. syyskuuta 2015 lausunnon, jossa se ilmaisi pettymyksensä edistymisen ja konkreettisten toimien puutteeseen etenkin keskeisten ILO:n yleissopimusten ratifioinnin ja tehokkaan täytäntöönpanon osalta (EESC 2017). Kansalaisyhteiskuntafoorumi on myös pyytänyt Etelä-Koreaa korjaamaan ILO:n

---

<sup>17</sup> *Both sides agreed to make continuous efforts towards achieving ratification of ILO conventions and to exchange.* Kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2013.



valvontamekanismin tunnistamat puutteet ILO:n ydinsopimuksien toimeenpanossa (kansalaisyhteiskuntafoorumi 2017).

Siitä huolimatta, että Etelä-Korea on vakuuttanut vapaakauppasopimuksen voimaan astumisesta lähtien, että lähitulevaisuudessa on odotettavissa merkittävää edistystä työoikeuksien osalta vaikka maan työelämän normit eivät vastaakaan kansainvälisiä työelämän normeja, ei maan hallinto ole tehnyt mitään konkreettista lupauksiensa lunastamiseksi (KLSI 2017). Vuoden 2017 kestävän kehityksen komitean tapaamisessa Etelä-Korea ensimmäisen kerran kuitenkin myönsi, ettei se ole tehnyt erityisiä toimenpiteitä ILO:n ydinsopimuksien nro. 87 (kollektiivinen neuvottelu-oikeus) ja nro. 98. (järjestäytymisvapaus) ratifioimiseksi. Hallinto myös painotti ILO:n yhdistymisvapauden komitean tehtävää sopimusten valvojana, mikä voidaan tulkita kannanottona kestävän kehityksen komitean funktiolle – Etelä-Korea ei haluaisi antaa komitealle roolia ILO:n sopimusten toimeenpanoelimenä ja monitoroijana. Pakkotyötä koskevan ILO:n ydinsopimuksen nro. 29. ratifioimiseksi Etelä-Korea kertoi konsultoineensa ministeriöitään ja käyneen keskustelua ILO:n kanssa. Hallinnon edustajat kertoivat toivovansa pystyvän rakentamaan tarvittavan konsensuksen sopimuksen ratifioimiseksi seuraavan 2-3 vuoden aikana. (kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2017.)

Etelä-Korean poliittisen tahdon puutteesta kertoo myös hallinnon lausunnot työvoimalausekkeen keskustelun ulkopuolelta. Etelä-Korean työministeri on muun muassa vastannut kotimaiselle lehdistölle, että kauppasopimus edellyttää pyrkimystä ILO:n ydinsopimusten ratifioimiseksi, mutta se ei ole sitova lauseke. Liittyen näkemykseen, että ILO:n vuoden 1998 julistuksen työelämän peruseriaa-asteista hyväksyneet maat ovat velvollisia toimeenpanemaan ILO:n ydinsopimukset, Etelä-Korean hallinto on sanonut, että se kunnioittaa julistuksen henkeä, mutta sen ratifiointi on eri asia. (KLSI 2017.) Hallinto on ollut siis edellä kuvatu- n valossa varsin avoin ILO:n ydinsopimusten suhteen kotimaiselle yleisölle haluttomuudestaan muuttaa työla- insäädäntöään.

Etelä-Korea on useaan otteeseen luvannut kestävän kehityksen komiteassa toimittaa tiekartan ja vakuuttanut aloittaneensa virkamiesvalmistelut ILO:n ydinsopimusten ratifioimiseksi, mutta lupaukset ovat jääneet retoriikan tasolle. Etelä-Korean vastaamattomuus ja lopulta lupauksien täyttämättä jättäminen kestävän kehityksen komiteassa kertovat poliittisen tahdon puutteesta Etelä-Korean hallinnossa aloittaa edes selvitystä ILO:n ydinsopimusten ratifioimiseksi. Tiekartan laatimisesta

kieltäytyminen on hyvin vahva *torjumisreaktio* ja työvoimalausekkeen toimeenpanoa rapauttava tapahtuma erityisesti sen takia, että tiekartan tarkoituksena olisi ainoastaan panna alulle hallinnollinen valmisteluprosessi ja tarjota EU:lle muodollinen toimintasuunnitelma ja antaa vaikutelma edistyksestä ILO:n ydinsopimuksien ratifioimiseksi. Tiekartan laatiminen ei vaatisi hallinnolta välitöntä ILO:n ydinsopimuksien ratifiointia vaan pakottaisi sen vain pohtimaan syitä sille, miksi sopimuksia ei ole ratifioitu ja tunnistamaan keskeiset esteet, jotka ovat ratifioinnin tiellä. Tiekartan laatimisprosessi vaatisi kuitenkin konkreettisia hallinnollisia toimia kuten hallinnon sisäistä kommunikaatiota ministeriöissä ja niiden välillä sekä virkamiesten nimeämistä tehtävään. Etelä-Korealla ei näyttäisi ei siis olevan tahtoa edes näennäisesti edistää asiaa tai aloittaa mitään prosesseja ILO:n ydinsopimuksien ratifioimiseksi.

Etelä-Korean hallinnon käyttäytymisessä on piirteitä *luovan vastustamisen muodoista* (Bloomfield 2016) kuten *viivytystaktiikasta* (Zimmermann 2016), jonka tarkoituksena on heikentää sopimuksen ratifiointia. Vuorovaikutusdynamiikasta ja neuvottelutaktiikasta katsottuna Etelä-Korean hallinto käytti sopimuksen ensimmäiset vuodet (2011-2014) eräänlaista hämäys- ja viivytystaktiikkaa vakuuttamalla olevansa sitoutunut omaksumaan kansainväliset työelämän perusnormit. Lopulta hallinto myönsi avoimesti, ettei ole noudattanut sopimusta eikä sillä ole aikomustakan sitä noudattaa. Björkdahlilaisen normidiffuusio teorian valossa tulkittuna vuorovaikutus ILO:n ydinsopimuksien ratifioimiseksi on ollut EU:n ajamien normien *avointa ja aktiivista vastustamista*. Vuorovaikutusta ei voi nähdä kuin EU:n ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden yksipuolisena painostamisena. Siihen nähden kuinka vähän ongelmia Etelä-Korean on kohdannut työvoimalausekkeen sitoumusten rikkomisesta – se on esimerkiksi välttänyt viralliset hallitusten väliset neuvottelut – Etelä-Koreaa voisi luonnehtia normin vastustajana älykkääksi toimijaksi, joka puhuu, mutta ei toimi (*engl. talking the talk but not walking the walk*) (Björkdahl & Gusic 2015). Etelä-Korea ei ole osoittanut, että sillä olisi itselähtöistä intressiä tai kysyntää ammattiliittovapauksia koskevien normien omaksumiselle.

EU:n ja Etelä-Korean välinen keskustelu, jota kuvaan normidiffuusioksi, ei tapahdu tyhjiössä vaan myös muut normatiivisen vaikuttamisen instrumentit ja instituutiot pyrkivät vaikuttamaan Etelä-Koreaan. ILO:n vuoden 1998 julistuksen valvonta- ja seurantaraportissa vuodelta 2014 sanotaan Etelä-Korean hallinnon vastanneen, että ydinsopimuksien 87. ja 98. ratifiointi pysyy haastavana, koska ne eivät ole linjassa maan nykyisen työlaainsäädännön kanssa. Samaisessa raportissa eteläkorealainen

työntekijäjärjestö KCTU kertoo, ettei edistystä ratifiointien suhteen ole tapahtunut viimeisten vuosien aikana ja, että maan hallinto on ilmoittanut, ettei sillä ole intentiotakaan muuttaa lainsäädäntöään ja ratifioida sopimuksia. (ILO 2014.) Etelä-Korea ei ole siis ollut yhtään sen vastaanottavaisempi ILO:n ajamalle normidiffuusiolle kuin EU:n. Tämä ei ole yllätys, mutta EU:lla pitäisi olla paremmat toimeenpanovalmiudet kuin ILO:lla, jonka valta pohjautuu ainoastaan asiantuntijuuden tarjoamiseen ja pehmeään painostamiseen huomauttamalla järjestön jäsenyyden velvoitteista. Mutta koska EU ei ole käyttänyt hyväkseen järeämpiä toimeenpanon muotoja kuten virallisten konsultaatioiden käynnistämistä, EU:n käyttämät pehmeät keinot ovat olleet lähinnä täydentäviä ILO:n toimeenpanokeinojen (*engl. enforcement*) kanssa.

### **13.1.1 Vuoropuhelusta kieltäytyminen Etelä-Korean hallinnon reaktiona**

Kansalaisyhteiskuntamekanismin toimintakuntoon saattaminen on vienyt aikaa ja vaatinut institutionaalisen järjestelmän luomista ja valmiuksien kehittämistä. Vasta tämän jälkeen kummankin osapuolen sisäisten neuvoa-antavien ryhmien jäsenillä on ollut edellytykset pyrkiä yhteisymmärrykseen seurantamekanismin tehtävistä, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustavuudesta, sisäisten neuvoa-antavien ryhmien jäsenistöstä, suhteista hallitustenväliseen elimeen (eli sisäisten neuvoa-antavien ryhmien puheenjohtajien osallistumisesta kauppaa ja kestävää kehitystä käsittelevän komitean kokouksiin) sekä käsiteltävistä kysymyksistä (EESC 2017.) Kansalaisyhteiskuntakuntamekanismin perustaminen on varmasti vienyt aikaa, koska se on vasta toinen laatuaan, mutta kuuden vuoden ajalta Etelä-Korean hallinnon käytöksessä on havaittavissa jo merkittävää sulkeutumista avoimelle vuoropuhelulle kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Kansalaisyhteiskuntafoorumin toiminta alkoi osapuolien erimielisyydellä neuvoa-antavien ryhmien edustavuudesta ja sidosryhmien tasapuolisesta edustuksesta. Etelä-Korean neuvoa-antava ryhmä ei alkuperäisessä perustetussa kokoonpanossaan sisältänyt toista maan suurista ammattiyhdistysliikkeistä (valtiosta riippumatonta KCTU:ta) ja sai osakseen ankaraa arvostusta EU neuvoa-antavalta ryhmältä sen puolueettomuuden suhteen. Ryhmä koostui pääasiassa valtioon jollakin tavalla kytköksissä olevista tiedeyhteisön jäsenistä eikä noudattanut sopimuksen velvoitetta siitä, että kansallisten neuvoa-antavien ryhmien on koostuttava riippumattomista kansalaisyhteiskunnan järjestöistä, joissa ympäristö-, työ- ja

liike-elämän organisaatiot ja muut asianomaiset sidosryhmät ovat tasapainoisesti edustettuina.<sup>18</sup> Etelä-Korean neuvoa-antava ryhmän jäsenet tukivat muutamaa jäsentä lukuun ottamatta maan hallintoa (ETUC 2013; EU DAG 2012). EU neuvoa-antavan ryhmän, komission ja korealaisten ammattiyhdistysliikkeiden painostuksesta Etelä-Korean neuvoa-antava ryhmä muodostettiin uudelleen siten, että Korean hallinto suostui sisällyttämään maan suurimman ammattiyhdistysliikkeen KCTU:n (Korean Confederation of Trade Unions) Etelä-Korean kansalliseen neuvoa-antavaan ryhmään (annual report 2013). Nykyisellään neuvoa-antavassa ryhmässä on edustettuina molemmat Etelä-Korean suuret ammattiyhdistysliikkeet FKTU (Federation of Korean Trade Unions) ja KCTU, Korean työnantajien kattojärjestö KEF (Korea Employer's Federation) sekä ammattiliittomyönteinen tutkimuslaitos Korea Labor Institute ja yliopiston edustajia (EESC;b 2017). Tästä huolimatta useita Korean neuvoa-antavan ryhmän jäsenistä ei pidetä täysivaltaisina kansalaisyhteiskunnan edustajina eurooppalaisten silmissä kytköksiensä vuoksi Etelä-Korean hallintoon (Brando 2015).

Normidiffuusion näkökulmasta kansalaisyhteiskuntafoorumin muodostusprosessi kertoo *kitkaisesta vuorovaikutuksesta* normin rakentajan ja normin ottajan välillä. Normin omaksuminen on monien tapahtumaketjujen tulos, mistä yhtenä diffuusioaskeleen ilmentymänä voi olla edellä kuvailtu tilanne, jossa normin vastaanottaja joutuu vähitellen vastahakoisesti omaksumaan itselleen epämiellyttäviä toimintatapoja. Kansalaisyhteiskuntafoorumin muodostusvaiheessa Etelä-Korean hallinto pyrki muodostamaan neuvoa-antavan ryhmänsä ”oman näköisekseen” välittämättä sopimukseen kirjatusta vaatimuksesta ryhmien koostumuksesta. Hallinto pyrki siis pitämään kansalaisyhteiskuntafoorumin puhtaana normatiivista muutosta ajavista voimista ja valitsemaan kansalaisyhteiskunnan ja ammattiyhdistysliikkeiden edustajat siten, että ne edustaisivat hallinnon lähellä olevia sidosryhmiä ja maan olemassa olevia valtasuhteita. EU onnistui saamaan läpi vaatimuksensa kokonaisvaltaisesta ja kansalaisyhteiskunta sekä työmarkkinajärjestöt laajasti osallistavasta dialogista, mutta Etelä-Korean hallinto suostui tähän vasta painostuksesta kun se joutui hyväksymään, että sen toiminta rikkoo sopimusta räikeästi. Hallinnon yritys muodostaa neuvoa-antava ryhmänsä haluamallaan tavalla paljasti Etelä-Korean tahtotilan kunnioittaa työvoimalauseketta ja sen vastustuksen lujuuden ammattiliittovapauksia kohtaan.

---

<sup>18</sup> EU-Korea vapaakauppasopimus; Kolmastoista luku kauppa ja kestävä kehitys; 13.12 artikla: Institutionaalinen järjestelmä

Ammattiliittovapauksien kehittymisen kannalta Etelä-Korean hallinnon sanelupolitiikan rikkominen työmarkkinasuhteissa ja suhteessa kansalaisyhteiskuntaan, etenkin sen osalta mitkä toimijat se näkee legitiimeinä keskustelukumppaneina, on ensiarvoisen tärkeää. Etelä-Korean taipuminen EU:n ja ammattijärjestöjen painostuksesta neuvoa-antavan ryhmänsä kokoonpanosta voi antaa suuntaa tasavertaisen ja syrjimättömän sosiaalisen vuoropuhelun käynnistämiseksi Etelä-Koreassa, mutta lopulta tapahtuman merkittävyyden ratkaisee vasta hallinnon avoimuus dialogille KCTU:n ja kansalaisyhteiskunnan kanssa työvoimalausekkeen toimeenpanon aikana

Vuoropuhelu näyttää lähteneen lupaavasti alkuun toimeenpanon ensimmäisinä vuosina, mutta ajan myötä Etelä-Korean hallinnon sulkeutuneisuus avoimelle dialogille alkaa hahmottua. Ensimmäisessä tapaamisessaan kestävän kehityksen komitea päätti, että se ottaa huomioon kansalaisyhteiskuntafoorumilta ja kotimaisilta neuvoa-antavilta ryhmiltä saamansa tiedonannot, ja tekevänsä loppuyhteenvedot kunnioittaen tiedonantoja (kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2012). Tämä oli positiivinen aloitus vuoropuhelun käynnistämiseksi kansalaisyhteiskunnan foorumin kanssa ja sen roolin määrittämiseksi (mikä jäi avoimeksi sopimuskielessä). Seuraavana positiivisena kehitysaskelena kansalaisyhteiskunnan foorumin puheenjohtajat saivat luvan osallistua fyysisesti kaupan ja kestävän kehityksen komitean tapaamisiin ja tarjota tilanpäivitystä kansalaisyhteiskunnan foorumin sekä neuvoa-antavien ryhmien toimista (kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2014). Vuoden 2016 kaupan ja kestävän kehityksen komitean istunnossa foorumin puheenjohtajat pääsivät informoimaan komiteaa kotimaisten neuvoa-antavien ryhmien työstä sitten edellisen tapaamisen ja kävivät keskustelua kauppasopimuksen artikla 13.4:n sitoumuksista kunnioittaa, edistää ja toteuttaa käytännössä sekä lainsäädännössä ILO:n perusperiaatteita ja oikeuksia. (kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2016; annual report 2016.)

Siitä huolimatta, että kaupan ja kestävän kehityksen komitea lopulta hyväksyi kansalaisyhteiskuntafoorumin puheenjohtajien osallistumisen kokouksiinsa ja myönsi ainakin muodollisen mahdollisuuden jakaa mielipiteitään hallituksien edustajille, kertovat kansalaisyhteiskuntafoorumin jäsenten haastattelumateriaali vuorovaikutuksen jääneen vähäiseksi. Kansalaisyhteiskuntafoorumin jäsen ETUC (European Trade Union Confederation) kertoo lausunnossaan Euroopan parlamentin kansainvälisen kaupan valiokunnalle (INTA), että Etelä-Korean hallitus kieltäytyi ensimmäisinä toimeenpanon vuosina kutsumaan kansalaisyhteiskuntafoorumin puheenjohtajia kaupan ja kestävän kehityksen komitean kokouksiin ja, että Etelä-Korean hallinnon

osallistuminen komitean tapaamisiin ei ole kunnioittanut sopimuksen ”henkeä ja kirjainta” sitoutumisesta ja yhteisystä (ETUC 2013). Samoin komission tuoreen arviointiraportin (2017) yhteydessä suoritettussa laajassa sidosryhmäkonsultaatiossa<sup>19</sup> sidosryhmien jäsenet tunnistivat useita ongelmia työvoimalausekkeen toimeenpanossa, joista vakavimpana sen, että kansalaisyhteiskuntafoorumin ja kansallisten neuvoa-antavien ryhmien suosituksia ei ole huomioitu. (Civic consulting 2017.)

Oma havainnointini kaupan ja kestävän kehityksen komitean yhteislausumista tukee sitä väitettä, että Etelä-Korean hallinto ei ole vastannut EU:n ja oman neuvoa-antavan ryhmänsä vaatimuksiin, vaan ottanut saamansa palautteen passiivisesti vastaan. Komitean yhteislausumissa ei mainita työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua tai työmarkkinasuhdejärjestelmän kehittämistä millään tavalla – edes tavoitteena. Ainoana sitoumuksena osapuolet kertovat pyrkivänsä dialogiin kansalaisyhteiskunnan foorumin kanssa.<sup>20</sup> (kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2012; 2014; 2015; 2016). Kansalaisyhteiskuntafoorumin suositukset eivät ole päässeet komitean tapaamisten agendalle ja keskustelu kestävästä kehityksestä on pysynyt hyvin yleisellä tasolla ja kaikkein vaikeimpia kysymyksiä on lähestytty hyvin hienovaraisesti sekä pinnallisesti. Jos kaupan ja kestävän kehityksen komitea aidosti ottaisi vastaan kansalaisyhteiskuntafoorumin suositukset, pitäisi valtiotoimijoiden vastata kaupan ja kestävän kehityksen komiteassa jollakin tavalla foorumin vaatimuksiin ja esitettävä ratkaisuja tai suunnitelmia tilanteen parantamiseksi.

Yhteislausumien laihaa sisältöä ja tavoitetasoa voi selittää se, että ne ovat kompromissi komission ja Etelä-Korean hallinnon välillä, jotka ovat pystyneet muodostamaan vain heikon kompromissilausuman kokouksien päätteeksi. Joudun tekemään tulkintani tietysti julkisesti olevan kokouksien lopputuloksen perusteella, mutta voimme katsoakseni olettaa EU:n pyrkivän kunnianhimoisempiin lausumiin, minkä

---

<sup>19</sup> Sidosryhmäkonsultaatiossa kansalaisyhteiskuntatoimijat ja yksityissektori arvioivat muun muassa kestävän kehityksen lausekkeen vaikuttavuutta (Civic consulting 2017.)

<sup>20</sup> *The Committee welcomed the open and constructive discussion at its (2<sup>nd</sup>, 3<sup>rd</sup>, 4<sup>th</sup>) meeting and decided to pursue the dialogue between the Parties and the CSF.* Kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2015.

seurauksena lausumia alas ampuvana tekijänä on nimenomaan Etelä-Korean hallinto. Tätä tukee myös kansalaisyhteiskunnan toimijoiden haastattelut kaupan ja kestävän kehityksen komitean toiminnasta.

Yhtenä dialogin muotona työvoimalausekkeen toimeenpano on tarjonnut kanavan työntekijä- ja työnantajajärjestöjen väliselle vuoropuhelulle. Ammattijärjestöjen ja työnantajajärjestöjen välisestä jonkinlaisesta yhteistyökyvystä ja konsensuksesta viitteitä antaa se, että osapuolet ovat pystyneet ylipäättensä kirjoittamaan foorumien jälkeen kaupan ja kestävän kehityksen komitealle yhteiset suosituksensa (*engl. joint recommendations*), jotka tarvitsevat kaikkien jäsenten hyväksynnän. Suositusten voidaan tulkita kuitenkin olevan ambitiotasoltaan matalia siinä suhteessa, mikä rooli kansalaisyhteiskuntafoorumilla on ammattiliittovapauksien normiyrittäjinä.

Kansalaisyhteiskuntafoorumin vaikutuskykyä on heikentänyt myös foorumin sisäiset näkemyserot ja jäsenten kantojen hajanaisuus vaikeimmista kysymyksistä. Euroopan ammattiliittojen kattojärjestön IndustrialALL:in toimintapoliittisesta asiakirjasta (policy paper) käy ilmi, että vuoden 2014 kansalaisyhteiskuntafoorumin yhteislausumasta keskustellessa eteläkorealaiset työnantajajärjestöt kieltäytyivät allekirjoittamasta paperia, vedoten siihen, etteivät voi hyväksyä vaatimusta konkreettisesta tiekartasta ILO:n ydinsopimuksien ratifioimiseksi, etenkin koskien pakkotyövoimaa, järjestäytymisvapautta ja kollektiivista neuvottelu-oikeutta (IndustrialAll 2014). Myös Brando ym. (2015) haastatteluiden perusteella kansalaisyhteiskuntafoorumin suositukset ovat jääneet heikoiksi eteläkorealaisten järjestöjen vesittäessä yhteisiä lausuntoja (Brando 2015). Etelä-Korean työnantajajärjestöt näyttävät olleen aktiivisia normatiivisen muutoksen vastustajia kansalaisyhteiskuntafoorumilla ja heikentäneet foorumin Etelä-Korean hallinnolle asettamia vaatimuksia. Eteläkorealaiset työnantajajärjestöt, joille työmarkkinasuhteiden status-quo on edullista, ovat toimineet *normidiffuusiota vastustavina toimijoina* (*engl. counteracting agents*) kansalaisyhteiskuntafoorumilla ja *paikallisina palomureina* (*engl. firewalls*) normidiffuusiassa.

Työvoimalausekkeen yhteistyöelimet eivät ole tarjonneet todellista keskustelukanavaa kolmikantapohjaiselle työmarkkinadialogille kiistojen sovittamiseksi Etelä-Koreassa, koska kommunikaatio kestävän kehityksen komitean ja kansalaisyhteiskuntafoorumin välillä on ollut yksisuuntaista, minkä lisäksi korealaiset työnantajajärjestöt ovat estäneet muutosvaatimusten syntyminen foorumin sisällä. Tutkimukseni aineiston perusteella kansalaisyhteiskuntafoorumin ja

Etelä-Korean hallinnon suhdetta ei kaiken kaikkiaan voida kuvata vuorovaikutukseksi vaan yksipuoliseksi keskusteluksi. Etelä-Korean hallinto ei ole näyttänyt merkkejä avautumisesta EU:n tukemalle ajatukselle työmarkkinaosapuolten välisestä vuoropuhelusta (jonka voidaan ajatella myös olevan myös yksi ajettavista normeista itsessään, ns. prosessinormi tai normi toimintatavoista). Etelä-Korea on *vastustanut* ja *torjunut* kansalaisyhteiskunnan edistämää normidiffuusiota ja vuoropuhelun käynnistämistä ylipäättänsä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tätä voidaan selittää myös Etelä-Korean työmarkkinasuhteijärjestelmän toimintaperiaatteilla: työmarkkinasuhteet eivät perustu vuoropuhelulle vaan valtion lähes yksinomaiselle kontrollille työsopimusneuvotteluissa. Kattavan kokonaisarvion saamiseksi tarvittaisiin kuitenkin enemmän tietoa Etelä-Korean sisäisistä prosesseista. Tutkimukseni saavuttamattomaksi jää muun muassa se, kuinka vakavasti Etelä-Korean hallinto on sisäisesti suhtautunut sekä ulkopuolisiin että oman kansalaisyhteiskuntansa vaatimuksiin sekä se, kuinka paljon Etelä-Korean ammattijärjestöjen ja kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksissä on tapahtunut kehitystä.

### 13.2 Normatiivinen yhteensopimattomuus ja paikalliset erityispiirteet perusteluina normien torjumiselle

EU DAG:in ja kansalaisyhteiskuntafoorumin aloitteesta, jonka tarkoitus oli palvella sopimuksen artikla 13.4.3 säännöksen<sup>21</sup> monitorointia, komissio nosti Etelä-Korean ratifioimattomat ILO:n sopimukset esille maan hallinnon kanssa kaupan ja kestävän kehityksen komitean tapaamisessa vuonna 2014. Kesäkuussa 2015 Etelä-Korean hallinto vastasi komissiolle seuraavasti:

*Ratifoimattomien sopimusten osalta -- jotkut niiden lausekkeet eivät ole yhteensopivia nykyisten kotimaisten lakien ja tilanteen kanssa, tehden vaikeaksi olosuhteiden luomisen niiden ratifoinnille -- Koska maan lakien ja järjestelmän, erityisesti työlainsäädännön tulisi heijastaa sen sosiaalisia ja taloudellisia ainutlaatuisia ominaispiirteitä ja perustua kolmikantasopimuksiin, ei ole helppoa parantaa kansallista lakeja ja järjestelmiä lyhyessä ajassa.* ”<sup>22</sup> (Suomenns Juuse Montonen)

---

<sup>21</sup> Osapuolet vahvistavat uudelleen sitoutuvansa panemaan tehokkaasti täytäntöön Korean ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden ratifioimat ILO:n yleissopimukset. EU:n ja Etelä-Korean vapaakauppasopimus (2010).

<sup>22</sup> *For the unratified fundamental conventions, some of their provisions do not conform to the current domestic laws and situation, making it difficult to create conditions for ratification in Korea"-- As a country's laws and systems, particularly labour laws, should reflect its socially and economically unique characteristics and be based on tripartite agreements, it is not easy to improve domestic laws and systems within a short period of time.* EESC 2017.



Etelä-Korean hallinto myös kertoi, että edistääkseen ILO:n sopimuksien ratifiointia, hallitus työskentelee tutkijoiden kanssa selvittääkseen, onko ratifioimattomien sopimuksien ja Etelä-Korean kotimaisen järjestelmän välillä mitään yhdenmukaisuutta (any conformity). Ratifioimattomista sopimuksista hallitus kertoi vakavasti harkitsevansa ratifioivansa palkansuojelua koskevan yleissopimuksen nro 95. ja tasavertaista sosiaaliturvaa koskevan yleissopimuksen nro. 118, jotka ovat jo suhteellisen yhdenmukaiset Etelä-Korean työlainsäädännön kanssa. (kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2015.)

Kestävän kehityksen komitean tapaamisessa vuonna 2017 Etelä-Korea ensimmäistä kertaa avoimesti avasi perusteellisemmin syitä sille, miksi se ei ole ratifioinut ILO:n ydinsopimuksia. Etelä-Korean edustaja selitti rajoitteiden työntekijöiden oikeuksille juontavan juurensa jo sen teollistumisen ajoilta, jolloin työlainsäädäntö kehittyi tarjoamaan vahvan suojan työntekijöille ollen kuitenkin rajoittavampi ammattiliittotoiminnalle. Edustaja selvensi myös, että ammattiliittojohtajien pidätyksien perustana on rikoslainsäädäntö (*engl. penal law*), ei työlainsäädäntö (*engl. labor law*). (kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2017.) Etelä-Korean hallinto on myös irrallaan EU-Korea kauppasopimuksen kontekstista kieltäytynyt ratifioimasta ILO:n ydinsopimuksia sillä perusteella, että: ” – jotkut sopimuksien artikkelit eivät ole sopusoinnussa Etelä-Korean lakien ja olosuhteiden kanssa.” (suomennos Juuse Montonen 2017).<sup>23</sup>

Euroopan talouskamari Koreassa (European Chamber of Commerce in Korea) on esittänyt, että Etelä-Korean epäonnistumista ratifoida neljää ILO:n kahdeksasta ydinsopimuksesta selittää historialliset syyt: Etelä-Korea ajattelee edelleen itseään osittain kehitysmaana ja tämän takia laistaa OECD:n jäseniltä odotetusta standarditasosta (EESC 2017). Korea Labor & Society Institutin tutkimuksessa (2017) syyksi työelämän perusnormien torjumiselle Etelä-Koreassa esitetään, että ILO:n ydinsopimuksien ratifiointi vaatisi perustavanlaatuista muutosta Etelä-Korean työmarkkinarakenteissa, jotka on luotu jo sotilasregiimin aikana. Ratifiointi vaatisi muutoksia lukuisiin lakeihin ja niin laaja-

---

<sup>23</sup> South Korean government was previously urged to ratify the key ILO conventions in 2013, but refused the recommendation on the grounds that “some convention provisions [did] not accord with South Korea’s laws or situation. The Hankyoreh, 21.11.2017.

alainen muutos tarvitsisi taakseen yksimielisen tahtotilan tavoitella murrosta. Muutoksen mahdollistavat tekijät kuten työelämän perusnormeja kohtaan suotuista poliittinen ilmapiiri, tarvittavat rakenteet, työntekijäliikkeiden määrätietoinen tahtotila ja julkisen yleisön osallistuminen kuitenkin puuttuvat nykypäivän Etelä-Koreasta. Vallassa olevalta konservatiiviselta hallitukselta on nähty puuttuvan täysin tahto tavoitella muutosta. (KLSI 2017.)

Etelä-Korean hallinto on perustellut toimimattomuuttaan ILO:n ydinsopimuksien ratifioimiseksi työlainsäädäntönsä sosiaalisilla ja taloudellisilla ainutlaatuisilla ominaispiirteillä. Työvoimalausekkeen noudattaminen ja kansainvälisten työelämän perusnormien omaksuminen ei hallinnon mukaan ole paikallisten käytäntöjen eroavaisuuksien takia mahdollista – ainakaan lyhyellä aikavälillä. Paikallisiin erityislaatuisiin olosuhteisiin vedoten, Etelä-Korea on myös käyttänyt retorisenä keinona argumenttia rakenteellisten ja kulttuurillisten muutosten hitaudesta: Etelä-Korean työlainsäädäntö ja työmarkkinasuhdekulttuuri on kehittynyt pitkän prosessin ja historiallisten tekijöiden seurauksena, eikä muutos tämän vuoksi ole mahdollista. Tähän vedoten se voi pitkittää työvoimalausekkeen toimeenpanoa periaatteessa loputtomiin ilman, että se laittaa tikkua ristiin normatiivisen muutoksen edistämiseksi.

Toinen piirre Etelä-Korean reaktioissa suhteessa työvoimalausekkeen normisisältöön on ollut hallinnon harjoittama ns. *cherry picking –politiikka*. Se on kertonut omaksuvansa vain sellaista normisisältöä, joka on lähellä sen omaa kulttuuria. Etelä-Korea on osoittanut jonkin asteista valmiutta muuttaa lainsäädäntöään ja noudattaa sopimusta, mutta vain siltä osin kun se katsoo parhaakseen. Tämä on lähellä Björkdahlin ja Gusicin (2013) kuvausta *teeskentelevästä omaksumisesta*, jossa norminottajat omaksuvat globaaleja normeja strategisesti ja valikoivasti jättäen tietyt osat normatiivisesta sisällöstä huomiotta. Kolmanneksi, Etelä-Korean hallinto on kertonut toimistaan ja valmisteluistaan muutoksille normien omaksumiselle todella epämääräisesti ja ilman yksityiskohtia. Nämä seikat korostavat Etelä-Korean asemaa aloitteentekijänä ja vauhdin määrääjänä normidiffuusiassa. Etelä-Korean erilainen työmarkkinasuhdejärjestelmä on ollut toimeenpanoelimityksessä käydyn keskustelun pohjalta pääasiallinen syy ammattiliiton normien torjumiselle.

Normidiffuusion kannalta Etelä-Korean vastustamisen tapa saattaisi itse asiassa olla positiivinen ilmiö, koska Etelä-Korea on vastustanut normin soveltamista sen paikallisiin olosuhteisiin, mutta ei normia

itsessään. Tällaisen normin haastamisen pitäisi Deithloff'in ja Zimmerman'in (2016) sekä Wiener'in (2007, 2008) mukaan itse asiassa vahvistaa normia ja avata tilaa oppimisprosessille normin soveltamisesta ja uudelleentulkittamisesta erilaiseen kulttuurilliseen kontekstiin. Toisaalta Etelä-Korea ei ole jatkanut keskustelua ammattiliittovapauksien merkityksestä, joten prosessi normien soveltamisesta korealaiseen kulttuuriin ei ole päässyt käynnistymään.

### **13.3 Etelä-Korean hallinnon positiiviset reaktiot normidiffuusiolle ja lokalisointien ilmentymät**

Kaikki Etelä-Korean reaktiot eivät ole olleet negatiivisia ja normidiffuusiolle resistenssejä. EU, Etelä-Korean hallinto ja kansalaisyhteiskunta ovat tehneet paljon teknistä yhteistyötä kansalaisyhteiskuntafoorumilla ja kestävän kehityksen komiteassa työpajojen, yhteistyöprojektien ja ILO:n tarjoaman teknisen muodossa. Yhteistä etua koskevista asioista on käynnistetty yhteisiä hankkeita ja tietojen vaihtamiseksi sekä käytäntöjen jakamiseksi on järjestetty oheistapahtumia, kuten työpajaseminaareja, joihin on kutsuttu mukaan myös sisäisten neuvonantajien ryhmien ja kansalaisyhteiskunnan ulkopuolisten asiaankuuluvien organisaatioiden ja instituutioiden edustajia.

Vuoropuhelu kestävän kehityksen komiteassa ja kansalaisyhteiskuntafoorumilla on vähitellen laajentunut kattamaan useita eri aiheita ja siihen on sisällytetty uusia elementtejä kuten ILO:n edustajan osallistuminen työnormeista käytäviin keskusteluihin. ILO:n edustaja on keskustellut kestävän kehityksen komiteassa osapuolten kanssa työelämän perusnormien viimeaikaisesta kehityksestä Etelä-Koreassa ja keinoista lähestyä lainsäädännöllisiä ja käytännönongelmia liittyen yhdistymisvapauteen ja kollektiiviseen neuvottelu-oikeuteen. (Kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2014; 2016.) Osapuolet käynnistivät myös kumppanuusinstrumentin (*engl. Partnership Instrument*) puitteissa hankkeen ILO:n yleissopimuksen 111 (työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuva syrjintä) toimeenpanon tarkastelusta. Hankkeen tarkoituksena oli lisätä ymmärrystä sopimuksen implementoinnin nykytilasta niin Etelä-Koreassa kuin EU:n jäsenmaissa (kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2016). Yhteistyöprojektista seurasi Brysselissä (23. maaliskuuta 2017) järjestetyt sidosryhmätyöpajat sekä Brysselissä (6. joulukuuta 2016) järjestetty ILO:n seminaari aiheesta (kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2016; Annual report 2016; EESC 2017). Etelä-Korean hallinto on myös vakuuttanut kestävän kehityksen komiteassa olevansa jatkuvassa dialogissa ILO:n niin

työvoimалаusekkeen toimeenpanon puitteissa kuin sen ulkopuolella (kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2014).

ILO:n roolin vahvistaminen kansainvälisten työelämän normien asiantuntijatahona ja toimeenpanon valvojana on yksi normi, jota EU pyrkinyt edistämään. ILO:n osallistuminen on otettu työvoimалаusekkeen toimeenpanon aikana vastaan Etelä-Korean taholta ilman julkisia vastalauseita ja ILO:n pääsyä keskusteluun sekä tiedon jakamista on vahvistettu sopimuksen toimeenpanon aikana. Etelä-Korean hallinnon valmius kuunnella ILO:a ja sallia sen osallistuminen kestävän kehityksen komitean tapaamisiin voidaan tulkita olevan jonkinasteista avautumista ILO:lle ja sen asiantuntijatyön tunnustamista legitiiminä. Yhteistyössä ja ILO:n tarjoamassa teknisessä tuessa on normin vastaanottamisen *lokalisaation* piirteitä. Keskustelemalla ja yhteistyötä tekemällä Etelä-Korea on muuntanut torjuvan käyttäytymisensä vastaanottavaisemmaksi, mikä on lähellä Acharyan (2003) lokalisaation käsitettä, jossa normin vastaanottaja rakentaa yhdenmukaisuutta kansainvälisen normin ja paikallisten käytäntöjen välillä.

Lokalisaation ilmentymät eli avoin vuoropuhelu ja yhteistyöprojektit ovat keskittyneet kuitenkin vain vähemmän ristiriitaiselle alueelle kuten yleissopimuksen nro. 111 ratifiointiin ja yleissopimukset nro. 87 ja nro. 98 ovat jääneet toiminnan ulkopuolelle. Normin vastaanottamisen reaktiot näyttäisivät olevan sitä vastaanottavaisempia mitä vähemmän sensitiivisestä normista puhutaan. Tämä huomio tukee sitä väitettä, että, jos normin vastaanottajalla on toimijuutta vastustaa normidiffuusiota, on diffuusio todennäköisempää alueilla, jotka ovat yhteensopivampia normin vastaanottajan olosuhteiden kanssa. Aineistossani havaitsinkin vieläkin vahvempia lokalisaation piirteitä yritysvastuunormeihin liittyvässä yhteistyössä.

### **13.3.1 Yritysvastuunormien vastaanottaminen ja lokalisaation ilmentymät**

Yritysvastuu on ollut ILO:n ydinsopimuksien jälkeen eniten kansalaisyhteiskuntafoorumin ja kestävän kehityksen komitean asialistoilla olleista teemoista ja keskustelunaiheista Yritysvastuukeskustelusta on seurannut yhteistyöprojekteja ja tiedonvaihtoa EU:n ja Etelä-Korean välillä. EU ja Etelä-Korea ovat tehneet yhteistyötä yritysten sosiaaliseen vastuuseen ja vastuuvuvelvollisuuteen liittyvissä asioissa (EU-Korea vapaakauppasopimuksen liite 13, artikla 1 kohta j), mikä on tarkoittanut yritysvastuuteeman

ylläpitämistä ja korostamista sekä yksimielisyyteen pääsemistä siitä, että yritys vastuun alueella on paljon mahdollisuuksia yhteistyölle.

Kaupan ja kestävä kehityksen komitea on ollut yksimielinen siitä, että tarvitaan enemmän ajatustenvaihtoa yritys vastuusta (kaupan ja kestävä kehityksen komitea 2014) ja myös Etelä-Korean hallinto on kannattanut kestävien tuotteiden kaupan edistämistä ja kannustanut yrityksiä sisällyttämään toimintoihinsa yritys vastuukäytäntöjä (Kansalaisyhteiskuntafoorumi 2014; 2015). Samalla kansalaisyhteiskuntafoorumi on painottanut tarvetta ottaa käyttöön valvontatyökaluja monikansallisten yritysten kansainvälisten sitoumusten kuten OECD:n periaatteiden, YK:n ohjesääntöjen ja YK:n Global Compact:in ja ISO 26000:in noudattamisesta. Ajatusta ovat tukeneet siis myös eteläkorealaiset työnantajajärjestöt, koska myös niiden hyväksyntä tarvitaan foorumin suosituksille. (Emt.)

Yritys vastuusta on keskusteltu hyvin konkreettisella tasolla ja osapuolet ovat etsineet keinoja yritys vastuukäytäntöjen edistämiseksi. Kaupan ja kestävä kehityksen komiteassa on tehty kokemustenvaihtoa YK:n liike-elämän ja ihmisoikeuksien perusperiaatteiden (*engl. Guiding Principles on Business and Human Rights*) edistämiseksi ja EU:n neuvoa-antava ryhmä on ehdottanut monikansallisten yritysten välisten hyvien käytäntöjen jakamiseen liittyvän projektin käynnistämistä kestävä kehityksen komitean rahoituksella sekä vertailevan tutkimuksen käynnistämistä OECD:n kansallisten yhteyspisteiden välisistä eroista EU-jäsenmaiden ja Etelä-Korean välillä.<sup>24</sup> Etelä-Korean neuvoa antava ryhmä on pitänyt myös oman esityksensä yritys vastuusta (kansalaisyhteiskuntafoorumi 2017) ja Etelä-Korean pyynnöstä helmikuussa 2017 järjestettiin seminaari, jossa käsiteltiin yritysten yhteiskuntavastuuta, liiketoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevia kansallisia toimintasuunnitelmia sekä monikansallisia yrityksiä (EESC 2017).

Työvoimалаusekkeen elementeistä juuri yritys vastuu on saanut eniten tuulta allensa. Yritys vastuuyhteistyössä ollaan siirrytty käytännön toimiin, joiden voidaan nähdä edesauttaneen ainakin jollakin tasolla yritys vastuun kehittymistä Etelä-Koreassa. Mikä tärkeintä, kaikki osapuolet, niin valtiotoimijat kuin kansalaisyhteiskunta, jakavat näkemyksen yritys vastuukäytäntöjen edistämisen tärkeydestä. Etelä-Korean hallinto on suostunut ja ollut avoin tiedonvaihdon, yhteistyöprojekteille,

---

<sup>24</sup> Yhteistutkimus tarkasteli kansallisten yhteyspisteiden avoimuutta, näkyvyyttä, tehokkuutta ja kansallisyhteiskunnan toimijoiden osallistumismahdollisuuksista, ja sisältäisi analyysin Korean kansallisen yhteyspisteen toiminnasta. EU DAG korosta, että ammattiliitoilla oltava itsenäinen, valtiosta riippumaton edustus kansallisissa yhteyspisteissä

tutkimusten teettämiselle sekä kertonut avoimesti yritys vastuukäytännöistään. Yritysvastuun osalta vuorovaikutus ja yhteistyö toimeenpanoelimeissä on ollut ongelmatonta eikä vastakkainasettelua ole päässyt syntymään. Etelä-Korean hallinto ei ole esittänyt eriäviä näkemyksiä yritys vastuun edistämisestä eikä EU tai kansalaisyhteiskunta ole nostaneet esille puutteita Etelä-Korean halussa tai vastaanottavuudessa yritys vastuuseen kannustamisessa. Etelä-Korean hallinto on ollut jopa aktiivinen osapuoli keskustelussa, pitäen esimerkiksi omia esityksiään yritys vastuun tilasta Etelä-Koreassa. Vuorovaikutus yritys vastuu yhteistyöstä on ollut siten *vastavuoroista ja* lähimpänä normien *omaksumista* ja muistuttanut *lokalisaatiota*.

Yritysvastuunormien omaksumisprosessissa ollaan siirrytty yritys vastuunormien yhdenmukaistamiseen paikalliseen normatiiviseen järjestykseen, mikä on näyttäytynyt kansainvälisten yritys vastuukäytäntöjen lainaamisena ja soveltamisena eteläkorealaiseen kulttuuriin sopivaksi (Acharya 2014). Vuorovaikutuksessa on merkkejä oppimisprosessista ja keskustelusta normin merkityksestä (Deithloff & Zimmermann; Wiener) sekä yritys vastuu normien hyväksymisestä diskurssitasolla. (Zimmermann). On kuitenkin muistettava, että yritys vastuukeskustelu on pysynyt vain yhteistyön tasolla eikä työvoimalausekkeen ensimmäisten kuuden vuoden aikana olla siirrytty vaatimuksiin oikeudellisista muutoksista yritys vastuun edistämiseksi. Tässä mielessä myös Etelä-Korean hallinnon on voinut olla helpompi lähteä mukaan keskusteluun, kun sitä kohtaan ei olla asetettu oikeudellisia vaatimuksia. Havainto tukisi sitä, että sääntöjen institutionalisointiin ja oikeudelliseen muutoksen tähtäävä norminvienti ei välttämättä ole kaikkein tuloksellisinta, jos edistystä mitataan vuoropuhelun ja konkreettisen toiminnan tasolla.

Yritysvastuunormien etuna on, että ne eivät ole yhtä jäykkiä ja velvoittavia kuin ILO:n ydinsopimukset, jolloin ne jättävät tilaa soveltamiselle erilaisiin kulttuureihin sopiviksi. Syynä Etelä-Korean hallinnon avoimuudelle yritys vastuukeskustelussa voi olla, että, yritys vastuu normina tai keinot sen edistämiseksi eivät ole välittömässä ristiriidassa Etelä-Korean normatiivisen ympäristön kanssa eivätkä vaaranna sen taloudellista kilpailukykyä. Kaupan ja kestävän kehityksen tapaamisessa vuonna 2017 Etelä-Korea kertoi yritys vastuutoimintojensa olevan pääasiassa yksityisen sektorin harteilla ja, että vain harvoja oikeudellisia tai institutionaalisia velvoitteita kohdistuu yritys vastuuseen Etelä-Koreassa (kaupan ja kestävän kehityksen komitea 2017). Etelä-Korean positiiviset reaktiot yritys vastuunormeihin ja niiden joustavuus muokattavaksi paikalliseen kontekstiin sopivaksi

yhdistettynä yritysvastuusääntelyyn täydelliseen puutteeseen Etelä-Koreassa herättää kysymyksen, että jos normidiffuusiota kohdennettaisiin yritysvastuunormeihin ILO:n yleissopimuksien sijaan, voitaisiinko näin saavuttaa parempia tuloksia työntekijöiden oikeuksien kehittämiseksi?

Tutkimukseni argumenttia normidiffuusion vastustamisen logiikasta kuvaava analyysikehikkoni ymmärtää lokalisaation niin, että normidiffuusio voi johtaa myös positiivisiin reaktioihin ja normin omaksumiseen, jos diffuusio antaa tilaa keskustelulle normin merkityksestä, sen yhdenmukaistamisesta paikalliseen kulttuurin ja normin vastaanottajan oppimisprosessille. Lokalisaatio kuvastaa siis normin omaksumisen muotoa, jossa normin vastaanottaja on aktiivinen, aloitteellinen ja määrittää diffuusion vauhdin ja laajuuden. Lokalisatiossa korostuu normin vastaanottajan toimijuus yhtä lailla kuin normin vastustamisessa ja torjumisessa. Analyysikehikkoni muuttujat tai ennakkoehdot: *normin vastaanottajan toimijuus* sekä normatiivinen *yhteensopivuus/yhteensopimattomuus* vaikuttavat siis myös normin omaksumiseen. Analyysissäni tämä on näkynyt siten, että Etelä-Korean hallinto on ensinnäkin itse valinnut toimintatavat ja normit, joihin liittyen se on avautunut keskustellulle, ja toiseksi nämä toimintatavat ja normit ovat olleet sellaisia, jotka eivät ole välittömässä ristiriidassa sen normatiivisen ympäristön kanssa.

#### **13.4 Kitkaisen normidiffuusion seurauksena nousseet EU:n sisäiset ristiriidat**

Viimeisenä kitkaisen normidiffuusion lopputuloksena on syntynyt EU:n sisäinen ristiriita sen normatiivisten ja taloudellisten tavoitteiden suhteesta. Ristiriita on edelleen heikentänyt EU:n normatiivista vaikutusvaltaa. Etelä-Korean vastustus ammattiliittovapauksien normidiffuusiolle on aiheuttanut merkittävän kiistan EU:n ja Etelä-Korean vapaakauppasopimuksen toimeenpanosta. Kiista on siirtynyt EU:n toimielinten väliseksi kädenväännöksi kestävän kehityksen ja kauppapolitiikan suhteesta sekä linkittynyt laajempaan keskusteluun unionin kauppapolitiikan ja normatiivisen vallan tulevaisuudesta.

Merkittävin painetta kestävän kehityksen lausekkeen sitoumusten toimeenpanemiseksi on asettanut EU:n neuvoa-antava ryhmä, joka on vedonnut toistuvasti komissioon, jotta se käynnistäisi viralliset neuvottelut Korean hallituksen kanssa. EU:n kotimainen neuvoa-antava ryhmä jätti 13.1.2014 kauppakomissaari Karel De Guchtille kirjeen, jossa pyydetään virallisten neuvotteluiden käynnistämistä Etelä-Korean kestävän kehityksen lausekkeen sopimusrikkeistä. Vetoamuksessa

tuodaan esille toisen kansalaisyhteiskunnan foorumin (2013) johtopäätelmissä esitettyjä lupauksia, jotka eivät selvästikään ole täyttyneet.<sup>25</sup> EU:n neuvoa-antavan ryhmän mukaan Etelä-Korean hallinto häikäilemättömästi rikkoo kansainvälisiä työelämän normeja keskitetyillä hyökkäyksillä ammattiliittoja vastaan. Vetoimuksen liitteinä tuodaan esille keskeisimpiä huolia Etelä-Korean viimeaikaisessa työmarkkinasuhdepolitiikassa. (EU DAG 2014.)

Vastauksessaan EU neuvoa-antavalle ryhmälle kauppakomissaari Karel de Gucht (2014) toteaa, että kestävä kehityksen kappale perustuu dialogille ja avoimuudelle pohjautuvalle lähestymistavalle, jonka takia kehitystä voidaan saavuttaa ainoastaan lausekkeen olemassa olevissa rakenteissa. Nämä yhteistyöelimet tulee kauppakomissaarin mukaan laittaa täyteen käyttöön ennen valtioiden välisten konsultaatioiden käynnistämistä (De Gucht 2014b).

15. joulukuuta 2015 ETUC lähetti kauppakomissaari Cecilia Malmströmille toisen kirjeen valittaakseen Etelä-Korean väkivaltaisista toimista tukahduttaa ammattiliittoja (ETUC 2015). Malmström ei vastauksessaan antanut mahdollisuutta konsultaatioiden käynnistämiseksi ja toisti syiksi edeltäjänsä esittämät perustelut (Malmström 2016). EU:n neuvoa-antava ryhmä jätti kolmannen vetoimuksen kauppakomissaari Cecilia Malmströmille 16.12.2016. Vetoimuksessa neuvo-antava ryhmä esittää huolensa Etelä-Korean hallituksen koventuneista otteista työmarkkinajärjestöjä kohtaan ja viittaa YK:n järjestäytymisvapauden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden erikoisraporttoijan kriittisen raporttiin kesäkuulta 2016.<sup>26</sup> Työryhmä neuvo havaintojensa pohjalta komissiota aloittamaan konsultaatiot Etelä-Korean kanssa. Kirjeessä todetaan, että komission velvollisuutena on käyttää kauppasopimusta nostamaan epäkohtia Etelä-Korean työntekijöiden oikeuksia rikkovista toimista. Kirjeessä esitetään todistusaineistoa Etelä-Korean toiminnasta, jonka päämääränä on ollut heikentää ammattiliittojen asemaa, ja jotka rikkovat järjestäytymisvapauden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteita. EU:n neuvoa-antavan ryhmän mukaan olemassa olevat artiklan 13.12 alaiset institutionaaliset mekanismit ovat epäonnistuneet saavuttaman merkityksellisiä tuloksia ja, että EU:n epäonnistuminen toimia selvän todistusaineiston valossa artikla 13:sta rikkomisesta heikentää kestävä kehitystä

---

<sup>25</sup> *Korean government is far from taking the the views of the CSF into account and acting to fulfil its obligations, is further violating its undertakings as set down in the FTA.* EU DAG 2014.

<sup>26</sup> 2016 UN working group on business and human rights vieraili Koreassa ja julkaisi äärimmäisen kriittisen lehdistötiedotteen havainnoistaan.



koskevan sopimusluvun tehokkuutta ja voi rapauttaa luottamusta EU:n kauppapolitiikkaan myös yleisesti. (EU DAG 2016.)

Myös Euroopan parlamentin työllisyys- ja sosiaalikomitea (EMPL) julkaisi kansainvälisen kaupan komitealle (INTA) lausunnon, jossa se ilmaisi huolensa ammattiyhdistystoiminnan tukahduttamisesta Etelä-Koreassa ja pyysi komissiota aloittamaan konsultaatiot Etelä-Korean hallinnon kanssa sopimusrikkomuksista (EMPL 2015). Kansainvälisen kaupan komitean mietintöluonnos (INTA 2016) ja siitä seurannut Euroopan parlamentin päätöslauselma (Euroopan parlamentti 2017) sopimuksen toimeenpanosta alleviivaavat samaisia huolia ammattiliittovapauksien tilasta Etelä-Koreassa ja vaativat komissiota jatkotoimiin.<sup>27</sup>

Komissio on työvoimalausekkeen toimeenpanon aikana tuominut ja arvostellut Etelä-Korean työmarkkinakäytäntöjä, mutta se on halunnut pitää vaikeimmat asiat pois korkealta tasolta valtioiden välisistä suhteista, eikä näin ole aktivoinut virallisia neuvotteluita – jotka eivät täsmennykseksi tarkoita samaa, kuin riitojenratkaisumekanismi, joka mahdollistaa välimiesmenettelyn langettamat kauppasanktiot sopimusrikkeistä. On muistettava, että viralliset neuvottelut eivät siis kuulu EU:n ”koviin” menettelyihin, vaan ovat edelleen ”pehmeitä” keinoja, vaikkakin näiden voimakkaimmasta päästä. On siis varsin ihmeellistä, ettei komissio ole suostunut parlamentin ja kansalaisyhteiskunnan vaatimuksien ja esitetyn todistusaineiston valossakaan aktivoimaan menettelyä, joka tarkoittaisi tosiasiaassa valtiotasolla käytävää keskustelua työvoimalausekkeen sopimussapuolille asettamista velvollisuuksista – mikä on koko työvoimalausekkeen tarkoitus.

Työvoimalausekkeen sitoumuksien räikeä rikkomisen ja kansalaisyhteiskuntamekanismin asettama paine on paljastanut EU:n sisäisen politiikanteon jännitteet. EU:n neuvoa-antava ryhmä on käyttänyt rooliaan sopimuksen toimeenpanon vahtikoirana aktiivisesti ja raportoinut Etelä-Koreassa tapahtuvista työoikeusloukkauksista ja rakenteellisista ongelmista, joille komissio muuten olisi voinut ummistaa silmänsä. Neuvoa-antava ryhmä ja Euroopan parlamentti ovat laittaneet komission tukalaan paikkaan

---

<sup>27</sup> -- *progress made by Korea on the objectives enshrined in the Trade and Sustainable Development chapter is not satisfactory and that there are still cases of violation of freedom of association, including troubling examples' of imprisonment of trade union leaders, and interference in negotiations, which should rest within the autonomy of the bargaining partners.* Euroopan parlamentin päätöslauselma (2017), 18.5.2017, on the implementation of the Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Korea (2015/2059(INI).

vaatimalla jatkuvasti neuvotteluiden käynnistämistä. Vaikka komissio onkin kieltäytynyt vaatimuksista, ei se ole voinut sivuuttaa Etelä-Korean työmarkkinoiden ongelmia olankohautuksella, vaan se on täytynyt perustella, miksi se haluaa käyttää ensisijaisesti olemassa olevia yhteistyömuotoja ja joutunut arvioimaan sopimusloukkausten vakavuutta. Ristiriita on tuonut esille myös unionin taloudellisten ja normatiivisten intressien konfliktin. Euroopan parlamentti haluaa komission edistävän normatiivisia tavoitteita silläkin riskillä, että neuvottelut voisivat johtaa kauppasuhteiden huononemiseen Etelä-Korean kanssa, kun taas komissio on päättänyt välttää vaikeaa keskustelua Etelä-Korean työntekijöiden oikeuksien tilasta, jotta vapaakauppasopimuksen taloudelliset hyödyt eivät vaarannu.

EU sisäistä keskustelua ja erimielisyyttä kestävän kehityksen lausekkeen toimeenpanosta voidaan ymmärtää normatiivisen vallan teorian avulla. Teoria ymmärtää, että EU:n sisäinen konflikti talousintressien ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämisen välillä korostuu sitä enemmän, mitä vahvempi toimija normin vastaanottaja on. Vahvuuden voi määritellä esimerkiksi taloudellisen kyvykkyyden ja keskinäisen riippuvuussuhteen kautta. Normatiivinen valta käsitteenä on tulkinnanvarainen eikä tarkoita, että EU välttämättä aina toimisi normatiivisesti ulkosuhteissaan normatiivisesti. Mitä analyysini tuo esille on, että EU:n sisäisen politiikanteko on vahvasti riippuvaista normin vastaanottajasta. Etenkin komission tahtotilaan painostaa kauppakumppania työoikeudellisista epäkohdista voi vaikuttaa partnerin asema ja suhde EU:hun. EU ei norminviejänä itsekkään ole yhtenäinen tiettyä asiaa ajava monoliitti vaan pirstaleinen toimija, jonka oma poliittinen priorisointi ja sisäiset valtasuhteet vaikuttavat siihen, miten se työvoimalausekkeen instrumentteja käyttää. EU:n haluttomuus käynnistää riitojenratkaisukonsultaatioita ja asiantuntijapaneelin perustamista viestii myös komission ylimalkaisesta suhtautumisesta kestävän kehityksen lausekkeeseen. Kansalaisyhteiskunnalle annetaan mahdollisuus puhua, mutta konkreettiset vastaukset tai myönnytykset epäkohtien korjaamiseksi ovat olleet olemattomia myös komission taholta.

Tutkimukseni mallin avulla selitettynä tämän aineistossani ilmenneen pinnalle nousseen EU:n sisäisen ristiriidan takana on normin vastaanottajasta lähtöisin oleva sosiaalinen mekanismi. Ensinnäkin, Etelä-Korean toimijuuden tuoma kyky ja sen normatiivinen yhteensopimattomuus ovat tuottaneet vastustavia ja torjuvia reaktioita normidiffuusion alustalla. Työvoimalausekkeen pehmeät instrumentit eivät ole luoneet tavoiteltua muutosta Etelä-Koreassa, koska Etelä-Korean hallinnolla ja mahdollisesti työnantajajärjestöillä ei ole ollut poliittista tahtoa muuttaa työoikeudellista ympäristöään tai edes

osallistua rakentavaan toimintaan muutoksen mahdollistamiseksi esimerkiksi keskustelulla työntekijäjärjestöjen kanssa. Tämä on luonut valtavan aukon EU:n sosiaalisten ja taloudellisten tavoitteiden välillä, mikä on kuplinut pinnalle hyvinkin eripuraisena ja polarisoituna keskusteluna Euroopan parlamentin, kansalaisyhteiskunnan ja komission välillä.

### 13.5 Väliin tulevat muuttajat

Työvoimалаusekkeen normidiffuusioon on voinut vaikuttaa myös useita muita tekijöitä, joiden tarkastelu ei kuitenkaan ole tutkimukseni pääasiallinen kohde. Tutkimukseni ei ole kyennyt havainnoimaan esimerkiksi Etelä-Korean sisäisiä prosesseja, jotka ovat syntyneet työvoimалаusekkeen stimuloimina. Tutkimuksen aineistonkeruussa haastavaa on ollut aineiston saatavuus Etelä-Korean kansallisen neuvoo-antavan ryhmän toiminnasta sekä korealaisten työmarkkinajärjestöjen, kansalaisyhteiskunnan ja valtion välisestä vuorovaikutuksesta ja tästä mahdollisesti seuranneista prosesseista. Aineiston saatavuudelle rajoitteena on ollut ennen kaikkea kielikysymykset. Lähes ainoa lähteeni, joka tarjoaa mahdollisuuden kurkistaa Etelä-Korean sisäisiin tapahtumiin on korealaiselta tutkimuskeskukselta Labor & Society Institut:ilta (KLSI) saamani tutkimus EU:n ja Etelä-Korean vapaakauppasopimuksen työvoimалаusekkeen toimeenpanosta.

Korea Labor & Society Institute:n (KLSI) tutkimuksen havainnot tukevat sitä tosiasiaa, että Etelä-Korean hallinto ei ole tehnyt todellisia poliittisia tai hallinnollisia toimia ILO:n ydinsopimuksien ratifioimiseksi EU-Korea kauppasopimuksen voimaanastumisen jälkeen. Etelä-Koreassa on kuitenkin ollut käynnissä joitakin sisäisiä prosesseja ILO:n ydinsopimuksien edistämiseksi. Elokuussa 2012, heti ensimmäisen kansalaisyhteiskunnan foorumin jälkeen, korealainen oppositiopuolue Minjoo esitti hallitukselle päätöslauselman, jossa kehoitetaan ratifioimaan ILO:n ydinsopimukset. Oppositiopuolueet ja työntekijäjärjestöt ovat nostaneet samoin jatkuvasti epäkohtia esille kauppasopimuksen kestävän kehityksen lausekkeen toimeenpanosta, esimerkiksi kansallisella avoimella foorumilla (*engl. open forum*) syyskuussa 2012. (KLSI 2017.)

Etelä-Korean toinen suuri ammattiyhdistysliike KCTU on myös valmistellut ja kerännyt kannatusta lakimuutokseen, jonka tarkoituksena olisi saattaa Etelä-Korean työläinsäädäntö noudattamaan ILO:n ydinsopimuksia 87. ja 98. KCTU on kertonut myös edistävänsä jatkuvasti toiminnallaan

ydinsopimuksien ratifiointia esimerkiksi tietoisuuden lisäämisellä kansainvälisistä työntekijöiden oikeuksista. (ILO 2014.) Ammattiyhdistysliikkeiden työstä huolimatta hallitseva Saenuri-puolue ei ole kuitenkaan tutkimuksen mukaan edes maininnut asiasta poliittisissa ohjelmissaan tai missään julkaisuissaan. Oppositio puolueiden, ammattiliittojen ja kansalaisjärjestöjen vaatimuksiin ILO:n sopimuksien ratifioimiseksi vastataan edelleen instrumentaalisesti tilanteen mukaan ilman tarkkoja toimintasuunnitelmia (KLSI 2017).

Rajallisesta aineistosta huolimatta näyttäisi siltä, että EU:n ja Etelä-Korean työvoimalauseke ei ole saanut aikaan merkittäviä sisäisiä lainvalmisteluprosesseja, kulttuurimuutosta tai edes avoimen keskustelun avaamista työmarkkinaosapuolten kesken. Eteläkorealaiset työntekijäjärjestöt näyttävät edelleen toimivan marginaalista rajallisin resurssein käyttäen vanhoja toimintatapoja kuten ILO: on vetoamista. Muutos vaatisi työntekijäjärjestöjen muuttumista vaikutusvaltaisiksi normiyrittäjiksi, mutta ammattiliitot ovat pysyneet musertuneina korealaisen valtarakennelman alla. EU:n ja Etelä-Korean sidosryhmät ovat asettaneet selvästi painetta Etelä-Korean hallitukselle työvoimalausekkeen toimeenpanon aikana, mutta on epäselvää missä määrin korealaiset sidosryhmät ovat olleet osallisina paineen asettamisessa. Yhteyden jäljittäminen kansalaisyhteiskuntafoorumin ja Korean sisäisten prosessien välillä on kuitenkin tutkimukseni ulottumattomissa.

Sisäisen prosessin merkitystä normatiivisessa muutoksessa näyttäisi tukevan viimeaikaiset tapahtumat Etelä-Koreassa liittyen ammattiliittovapauksiin. Etelä-Korean presidenttiä Park Geun-hye vastaan asetettiin korruptiosyytteet kesäkuussa 2017 lahjuksien ottamisesta Conglomerateilta kuten Samsungilta ja Hyndulailta, minkä seurauksena hänet tuomittiin vankilatuomioon ja viraltapanoon (Yle uutiset 17.4.2017). Geun-hye:tä seurannut Etelä-Korean uusi presidentti Moon kampanjoi ”kansakunnan puolesta, joka kunnioittaa työvoimaa” (ITUC 30.5.2017) ja ilmoitti virkakautensa alussa YK:lle Etelä-Korean suunnitelmista ratifoida ILO:n ydinsopimukset 87. ja 98. Tämä oli ensimmäinen kerta kun Etelä-Korean hallinto notifioi kansainvälistä yhteisöä tarkoista suunnitelmista ILO:n ydinsopimuksien ratifioimiseksi (Hankyoreh 1.9.2017). Normatiivinen muutos ammattiliittovapauksista tapahtui Etelä-Koreassa hyvin nopeasti kun hallinnon ja yrityselämän läheiset suhteet ja järjestelmän status-quota vaalivien toimijoiden verkosto paljastui täysimääräisesti. Ehkä normatiivinen muutos tarvitsee sisäisiä omaehtoisesti syntyviä prosesseja, jolloin ulkoisen

normatiivisen vaikuttamisen keinojen tarkoitus on vain edesauttaa olosuhteiden syntymistä muutokselle ja tukea sitä.

Diffuusiokeinoilla on voinut olla myös merkityksensä prosessille. Pehmeät yhteistyöhön ja kannustavuuteen pohjautuvat diffuusiokeinot eivät tutkimassani tapauksessa ole saavuttaneet kovin hyvää tulosta normidiffuusion näkökulmasta. Se ei kuitenkaan tarkoita, etteikö konfliktin välttäminen ja yhteistyön kautta tapahtuva positiivinen vaikuttaminen ole mahdollisesti saaneet aikaan prosesseja, joita en aineistostani kykene havaitsemaan. Argumenttini pehmeistä instrumenteista kuitenkin on, että, jos normidiffuusion taustalla on teoreettisten olettamuksieni mukainen sosiaalinen mekanismi, toisin sanoen normia torjuva vastaanottaja kenellä on toimijuutta ja joka ei ole avoin vuorovaikutukselle, eivät sosialisatio ja suostuttelu välttämättä tehoa. Johtopäätelmissä puhun lisää siitä, mitä tutkimustulokseni kertovat pehmeistä vaikutuskeinoista normatiivisen vastustamisen kontekstissa.

Viimeisen väliin tulevan muuttujan eli välittäjäaineen merkitystä normidiffuusiossa on hyvin vaikea arvioida. EU:n keinot vaikuttaa taloudellisesti vahvaan ja kulttuuriltaan erilaiseen kumppaniin ovat rajalliset. Työntekijöiden oikeuksien liittäminen vapaakauppasopimukseen voidaankin ajatella olevan ainoa mahdollinen suoran normatiivisen vaikuttamisen keino Etelä-Koreaan. Sen puolesta, että välittäjäaineella ei olisi merkitystä diffuusiolle puhuu havainnot siitä, että Etelä-Korea on kohdannut normatiivista vaikuttamista myös kauppasopimuksen ulkopuolelta ILO:n ja Yhdysvaltojen vapaakauppasopimuksen kautta ja reagoinut vaatimuksiin samansuuntaisesti kuin EU:n vaikutusyrityksiin. Viimeisenä huomiona kauppasopimuksen käyttämisestä normatiivisen vaikuttamisen välittäjäaineena nostan sen, että työntekijöiden oikeuksista keskustelu kauppasopimuksen yhteydessä saattaa korostaa taloudellista intressiä ja osapuolien välistä kilpailua, ja tämän takia vähentää mielenkiintoa nostaa työntekijöiden oikeuksia kauppapolitiikan kontekstissa.

## 14 Johtopäätelmät

Analyysini ensimmäisessä osiossa tarkastelin normidiffuusion vastustamisen taustaolosuhteita (*engl norm contestation context*). Tausta-analyysini toi esille, että EU:n edistämien ILO:n ydinsopimuksien ja Etelä-Korean työmarkkinasuhdekulttuurin ainutlaatuisten ominaispiirteiden välillä oli normidiffuusioprosessin alkaessa ja on edelleen suuria ristiriitaisuuksia. Normidiffuusion kannalta Etelä-Korean paikalliset olosuhteet asettivat haasteeksi myös normatiivisen status-*quon* institutionalisoitumisen ja juurtumisen tason yhteiskuntaan sekä epäonnistuneen perinteen työntekijäjärjestöjen osallistumisesta työehtosopimusneuvotteluihin. Etelä-Korean työoikeutta säätelevä järjestelmä on muodostunut historiallisen prosessin seurauksena ja kehittynyt resistiiviseksi muutokselle, mikä on näkynyt tasapainon sisäisenä säilyttämisenä ja työntekijöiden oikeuksien voimaantumisen kääntämisenä yhä uudestaan neoliberaaliksi valtion politiikaksi.

Tutkimuksen yllättävänä havaintona oli, että kestävän kehityksen lauseke ei synnyttänyt suuria kiistoja kauppaneuvotteluiden aikana. Peilaten tätä Etelä-Korean toimintaan toimeenpanon aikana herää kysymys, että onko Etelä-Korean hallinnon ajatuskulku voinut olla sellainen, että se on kokenut turhaksi muodostaa työvoimalausekkeesta kynnyskysymystä neuvotteluissa, kun sopimusluvun toimeenpano jää joka tapauksessa sen omaan päätäntävaltaan. Työvoimalausekkeiden vaikutusvoiman tulevaisuuden kannalta Etelä-Korea on saattanut tulla näyttäneeksi ennakkotapauksen työvoimalausekkeiden velvoitteiden luistamisesta. Tulevissa vapaakauppasopimuksissa ja toimeenpanovaiheissa normien vastaanottajat saattavat omaksua Etelä-Korean strategioita ja käyttäytymistä sekä arvioida hyötylaskelmoinnissaan, että työvoimalausekkeiden pehmeä kieli ja kovien instrumenttien puuttuminen jättävät velvoitteiden noudattamisen viimesijaisesti riippuvaiseksi valtiotoimijoiden poliittisesta tahdosta, jolloin ne voivat hyväksyä velvoitteet ilman aikomusta normatiiviselle muutokselle. Kansainvälisoikeudellisena kysymyksenä havainnosta nousee kysymys, että mitä sitoumusten noudattamatta jättäminen tarkoittaa kauppaoikeuden kannalta sekä miten sopimuksia tulisi tulkita, jos osapuoli vain teeskentelee työskentelevänsä sitoumusten täyttämiseksi.

Alkuperäinen tutkimusongelmani liittyi kysymykseen siitä, että miten EU pystyy levittämään kestävän kehityksen sanomaa ja erityisesti työelämän perusnormeja globaalisti uudessa maailmanjärjestyksessä ja mitkä ovat EU:n normatiivisen vallat rajat. Vastatakseni kysymyksiin lähestyin tutkimusongelmaa

vaikutuksenkohteina olevien maiden näkökulmasta ja kysyn jatkokysymyksinä, että mitkä tekijät ovat esteinä EU:n normatiiviselle vaikuttamiselle sekä kuinka EU:n normatiivisen vallankäytön vastarinta on ilmentynyt nousevassa maanosassa Aasiassa? Kysymyksiin vastaamisella tarkoitukseni oli myös osaltaan vastata kysymykseen siitä, kuinka paljon EU:lla on normatiivista valtaa. Tutkimukseni vastasi emt. kysymyksiin siten, että normin vientiin kohdistuvat rajoitteet ovat analyysini perusteella lähtöisin vastaanottavasta osapuolesta. Etelä-Korea on osoittanut vahvaa toimijuutta normidiffuusion aikana ja se on ollut vaikutusvoimainen normin vastaanottaja, joka on torjunut tuotuja normeja, valinnut itselleen sopivaa normatiivista sisältöä ja käyttänyt jopa röyhkeitä luovan vastustamisen muotoja. Etelä-Korea on tuottanut pehmeän vallan vastustamisella toimijuuttaan ja asettanut rajoja EU:n normatiiviselle vallalle. Tutkimukseni avasi tätä normin vastustamisen logiikkaa ja sen ilmentymiä tutkitussa tapauksessa kuvaamalla vastustamisen prosessia.

Lopullisiin teoriasta johdettuihin ja prosessinjaljityksen analyysikehikkoon muotoiltuihin täsmällisempiin tutkimuskysymyksiin tutkimukseni antoi myös ainakin joitakin vastauksia. Analyysikehikkona käytetyn sosiaalisen mekanismin tarkoitus ei ollut väittää, että kyseiset muuttujat ja kausaaliketju olisivat ainoita prosessiin vaikuttavia tekijöitä ja vastata tutkimuskysymykseen: ”millainen sosiaalinen mekanismi on torjutun normidiffuusion takana?” tyhjentävästi. Mekanismin ja sen osien avulla tarkoitukseni oli ainoastaan pohtia voisivatko nämä muuttujat ja niiden aiheuttamat vastustuksen ilmentymät auttaa meitä ymmärtämään EU:n normatiivisen vallan rajoja ja esteitä normidiffuusiolle sekä toimia yhtenä tapana ymmärtää normidiffuusioprosessia. Mielestäni valitut muuttujat kuvasivat hyvin EU:n ja Etelä-Korean välistä vuorovaikutusta työvoimalausekkeen toimeenpanon aikana.

Tutkimuskysymyksiin: ”miten Etelä-Korean toimijuus on ilmentynyt työvoimalausekkeen toimeenpanoelimissä?” sekä ”miten normatiivista muutosta estävien toimijoiden tai rakenteiden vastustus ja torjunta on ilmentynyt?” löysin aineistosta paljon erilaisia vastustuksen ja torjumisen reaktioita sekä strategioita. Havainnot viittaavat normin vastaanottajan resistiivisyyteen ulkopuoliselle normivaikuttamiselle ja kykyyn vastustaa pehmeää vallankäyttöä. Etelä-Korean käyttäytymisessä oli merkkejä luovan vastustamisen muodoista ja sen reaktiot muistuttivat teeskentelevää omaksumista. Etelä-Korean reaktiot ja toimimattomuus korostivat Etelä-Korean asemaa aloitteentekijänä ja vauhdin määrääjänä normidiffuusiassa. Etelä-Korea on osoittanut työvoimalausekkeen toimeenpanon aikana,

että sillä valtaan perustuvaa toimijuutta vastustaa ulkopuolisia vaikutuspyrkimyksiä ja voimavaroja puolustaa itselleen tärkeitä normatiivisia rakenteita.

Kolmanteen tutkimuskysymykseen: “mikä merkitys ajettavien normien ja paikallisten normien yhteensopivuudella on ollut diffuusiolle?” sekä jatkokysymykseen: “miten perustavanlaatuinen normatiivinen ristiriitaisuus on ilmentynyt? pystyin vastaamaan lähinnä siten, että Etelä-Korean hallinto perusteli kestävän kehityksen foorumilla usean otteeseen toimimattomuuttaan ILO:n ydinsopimuksien ratifioimiseksi työlainsäädäntönsä sosiaalisilla ja taloudellisilla ainutlaatuisilla ominaispiirteillä. Etelä-Korea myös valitsi normisisällöstä kulttuuriaan lähellä olevaa normisisältöä. Analyysini ensimmäinen osa normin vastustamisen kontekstista antoi odottaa sitä, että normatiivinen yhteensopimattomuus yhdistettynä toimijuuteen näkyvät työvoimalausekkeen toimeenpanossa jollakin tavalla. Tutkimukseni ei kuitenkaan kykene todistamaan kuinka kotimaisten paikalliset olosuhteet ehdollistavat norminottajan vastaanottavuudelle rajoja diffuusioprosessissa kuin siinä määrin, mitä Etelä-Korean hallinto on kaupan ja kestävän kehityksen komiteassa perustellut. Normatiivista tai kulttuurista sopivuutta on myös vaikea tieteellisesti arvioida ja toisekseen kaiken normatiivisen vaikuttamisen lähtökohtana on normatiivinen eroavaisuus. Mallini tarkoitus olikin vain tuoda aihe yhdeksi selittäväksi tekijäksi, joka on muovannut prosessin kehityssuuntaa.

Björkdahlilaisen normidiffuusio teorian valossa tulkittuna Etelä-Korean vuorovaikutus EU:n ja ammattiyhdistysliikkeiden kanssa on ollut kaiken kaikkiaan normien aktiivista vastustamista ja torjuntaa. Etelä-Korean hallinto ei antanut kansalaisyhteiskunnan foorumille roolia sopimuksen ulkopuolisena kriittisenä toimijana, jolle se delegoisi sopimuksen toimeenpanoa ja jolta se ottaisi vastaan suosituksia. Hallinto ei myöskään avautunut keskustelulle tarjotulla julkisen tilan alustalla sovittaakseen kiistoja kotimaisten ammattijärjestöjensä kanssa. Etelä-Korean hallinnon yritys muodostaa kotimainen neuvoa-antava ryhmänsä heijastamaan olemassa olevia työmarkkinasuhteiden järjestelmän valtasuhteita antoi viitteitä Etelä-Korean suhtautumisesta tasavertaisiin ja syrjimättömiin ammattiliittovapauksiin sekä sen aikeisiin jatkaa toimintaperiaatteitaan.

Työvoimalausekkeiden ja normidiffuusion tutkimukselle havainnot tarkoittavat, että EU:n ja Etelä-Korean välinen vuorovaikutus on tuonut ilmi heikkouksia ja rajoitteita EU:n pehmeiden instrumenttien käytölle. Pehmeän lähestymistavan vaikutuskanavilla kuten turvautumisella vuoropuhelua edistävään



mekanismeihin, jotka voivat parantaa työntekijöiden oikeuksia tarjoamalla alustan kansalaisjärjestöjen poliittiselle oppimiselle (Postnikov & Bastiaens 2014), kapasiteetin muodostamisella yhteistyön avulla (Ebert 2015) tai kolmikantaan perustuvan alustan luomisella valtion, työntekijöiden ja työnantajien väliselle keskustelulle (Orbie) ei näyttäisi olevan tehoa, jos normatiivisen muutoksen tiellä oleva valtiotoimija ei avaudu millään tavalla keskustelulle ja altista itseään oppimisprosessille. Etelä-Korean hallinnon osoittama vastustava käytös, ei pelkästään normisällölle vaan myös toimintatavoille ja keskustelulle, on vienyt pehmeiltä instrumenteilta niiden terävimmän kärjen. Johtopäätelmäni ja väitteeni EU:n normatiivisen vallan määrään ja vaikuttavuuteen työvoimalausekkeiden yhteydessä on, että normin vastaanottaja määrää miten Mannnersin ja Orbien hahmottamat normatiivisen vallan muodot aktivoituvat tai ovat aktivoitumatta johtuen rajoittavista tekijöistä. Jos normin vastaanottaja ei jaa normin sisältämiä periaatteita, arvoja ja kulttuuria millään tavalla ja se ei ole valmis vuorovaikutukseen normin rakentajan kanssa, eivät pehmeät vallankäytön välineet ole kovin tehokkaita.

Etelä-Korean reaktiot ovat olleet pääasiassa negatiivisia, mutta havaitsin myös positiivisia reaktioita tietyillä osa-alueilla. Analyysissäni havaitsemani lokalisaation ilmentymät ovat tutkimukseni rakentavaa osaa. Yritysvastuuyhteistyö EU:n ja Etelä-Korean välillä on edennyt pitkälle ja vuorovaikutus yritysvastuuteemoista on ollut vastavuoroista. Keskustelemalla ja yhteistyötä tekemällä Etelä-Korea on muuntanut torjuvan käyttäytymisensä vastaanottavaisemmaksi ja rakentanut yhdenmukaisuutta kansainvälisen normin ja paikallisten käytäntöjen välillä. Samoin yhteistyössä muihin kuin ILO:n ydinsopimuksiin liittyen sekä ILO:n teknisen tuen vastaanottamisessa oli lokalisaation piirteitä eli vastavuoroista keskustelusta normien ja toimintatapojen sovittamisesta paikalliseen kontekstiin. Tutkimukseni tuo esille sen, että ajettavina normeina ILO:n ydinsopimukset eivät anna mahdollisuutta normin vastaanottajalle hahmottaa kansainvälisiä työntekijöiden oikeuksia uudella tavalla ja sovittaa niitä omiin rakenteisiinsa sopiviksi, minkä takia EU:n normatiivinen vaikuttaminen Etelä-Koreaan on normin vastaanottajan näkökulmasta ota tai jätä –henkistä. Etelä-Korean positiiviset reaktiot yritysvastuunormeihin ja niiden joustavuus muokattavaksi paikalliseen kontekstiin herättääkin kysymyksen työvoimalausekkeiden kehittämiseksi: jos voimia kohdennettaisiin yritysvastuunormeihin ILO:n yleissopimusten sijaan, voitaisiinko saavuttaa parempia tuloksia työntekijöiden oikeuksien kehittämiseksi? Normin vastaanottamisen reaktiot näyttäisivät olevan sitä vastaanottavaisempia mitä vähemmän sensitiivisistä normista puhutaan. Tämä huomio tukee sitä

väitettä, että, jos normin vastaanottajalla on toimijuutta vastustaa normidiffuusiota, on diffuusio todennäköisempää alueilla, jotka ovat yhteensopivampia normin vastaanottajan olosuhteiden kanssa.

Tutkimukseni korostaa siis aikaisemman tutkimuksen päätelmiä siitä, että poliittisen tahdon puute on suurin rajoite normatiiviselle muutokselle (Ebert 2015; Brando ym. 2015). Ebertin (2015, 410–420) lainaus: ”*sopimukset tulevat olemaan vain niin hyödyllisiä kuin poliitikot tahtovat niiden olevan*” on hyvin kuvaava myös EU:n ja Etelä-Korean välisen vapaakauppasopimuksen tapauksessa. Viimeisenä linkkinä aikaisempaan tutkimukseen, työni on vastannut työvoimalausekkeiden tutkimuksen sisällä heränneisiin tarpeisiin tarkastella EU:n normien dynaamisesta ja erilaisesta välittymisestä kauppakumppanien talouksiin ja poliittisiin järjestelmiin (Camplings 2015) sekä sen ymmärtämistä miten kompleksiset dynamiikat johtavat eri lopputuloksiin ja herkkyyttä paikallisen kontekstin kuten maantieteellisten ja kulttuuriset erojen huomioon ottamiseksi (Mohamadieh 2012).

Tutkimukseni suurin merkitys on kuitenkin siinä, että se on rakentanut siltaa työvoimalausekkeiden ja normidiffuusion tutkimuksen välille. Yhdistämällä normidiffuusiotutkimuksen teoreettisia olettamuksia työvoimalausekkeiden empiiriseen tutkimukseen pystyin tuomaan molemmille tutkimussuuntauksille lisäarvoa. Normidiffuusion tutkimukselle tarjosin empiirisen tapausesimerkin keskittymällä normin vastaanottajan hybrideihin reaktioihin Aasiassa ja kasvatin teorian havaintojen määrää. Tämä voi osaltaan kasvattaa teorian todistusvoimaa. Työvoimalausekkeiden tutkimukselle tutkimukseni tarjosi taas uudenlaisen näkökulman ja analyysikehikon ymmärtää havaintoja työntekijöiden oikeuksien ja työvoimalausekkeiden heikosta korrelaatiosta.

Tutkimukseni yleistettävyyteen ja muodostamani teoreettisen mallin todistusvoimaan saman tyyppisiin normidiffuusion tilanteisiin liittyen uskallan varovaisesti esittää, että hahmottamani tekijät voivat olla läsnä myös muissa tapauksissa. Erilaisia diffuusioteoreettisia näkökulmia yhdistelevän kehykseni valossa tutkimukseni antaa mahdollisuuden pohtia näiden teoreettisten käsitysten toimivuutta käytännössä myös yleisemmällä tasolla esimerkiksi Aasian kontekstissa tai muissa yksittäisissä tapauksissa kuten tulevien kauppasopimuksien yhteydessä.

Tutkimuksen on nostanut esille rajoitteita EU:n normatiiviselle vallalle. EU:n normatiivinen valta perustuu olettamuksiin ideoiden ja normien vaikutusvallasta ja kuvastaa EU:n kansainvälistä profiilia

toimijana, jolla on kyky saada haluamansa ennemmin houkuttelevuuden kuin pakottamisen kautta. Normatiivisessa vaikuttamisessaan Etelä-Koreaan EU ei ole saanut muutosta aikaiseksi eikä Etelä-Korea ole näyttänyt merkkejä sosialisaatiosta, samaistumisesta tai halusta omaksua EU:n arvoja. Päinvastoin se ei ole juurikaan hetkahtanut jopa häikäilemättömästä normien vastustamisesta ja oikeudellisesti sitovan sopimuksen rikkomisesta. Tarkastelemassani tapauksessa oli läsnä vain hyvin vähän normatiivista valtaa. Tapaustutkimukseni on ilmentänyt tilannetta, jossa EU:n normatiivisen vaikutusvallan esteitä Aasiassa ovat olleet sen konflikti aasialaisten arvojen eli suvereniteetin ja ulkoisen puuttumattomuuden periaatteen kanssa sekä perustavanlaatuisesti erilainen näkemys taloudenhallinnasta ja sosiaalisista arvoista. Samalla EU on halunnut edistää taloussuhteita nousevien talouksien kanssa ja ajautunut sisäiseen köydenvetoon, mikä on heikentänyt sen normatiivista vaikutusvaltaa entisestään. Tutkimukseni on korostanut normidiffuusioon vaikuttavia negatiivisia piirteitä tietoisesti, koska ne olivat tutkimukseni tarkastelunkohteena. Se ei kuitenkaan tarkoita, etteikö asiaa voisi katsoa ja lähestyä myös muusta kulmasta käsin ja tarkastella prosessia esimerkiksi sen synnyttämien hentojen positiivisten vaikutusten kautta.

Tutkimukseni tarkasteli normin vastaanottajan hybridejä reaktioita normidiffuusiolle. Paikallisen kontekstin yhteys negatiivisiin ja positiivisiin reaktioihin tarvitsisi jatkotutkimusta. Yhteyttä tutkimalla ja luomalla herkkyyttä normin vastaanottajien olosuhteiden lukemiseksi EU voisi kehittää omaa normatiivista toimintaansa ja kasvattaa normatiivista vaikutusvaltaansa. Tämä on yhä tärkeämpää kun maailmankaupan sääntöjä sääntelevät tulevaisuudessa valtiot, jotka eivät pidä työntekijöiden oikeuksia perustavanlaatuisina normeina. EU:n pitäisi lähivuosina pystyä rakentamaan edes työntekijöiden oikeuksien minimitasoa sääntelevä globaali regiimi, mutta sen toteuttamiseksi EU joutuu miettimään lähestymistapaansa uudestaan.

Lopuksi tuon esille viimeaikaisia tapahtumia eurooppalaisesta keskustelusta EU:n ja Etelä-Korean vapaakauppasopimuksen kestävä kehityksen lausekkeeseen liittyen. Kauppapolitiikkaa ympäröivän protektionistisen keskustelun kuohunta etenkin suurissa jäsenmaissa on herättänyt komission harkitsemaan lähestymistapaansa muuttamista. Kauppakomissaari Malmström myönsi parlamentin täysistunnossa kesällä 2017, että kansalaisyhteiskuntamekanismi ja hallitusten välinen dialogi ei ole

ollut riittävä keino taivutella Koreaa pitämään lupauksiaan<sup>28</sup> ja vakuutti, että EU:n on käytettävä kaikkia käytettävissä olevia keinoja vaatiessaan edistystä.<sup>29</sup> Komissaari oli kuitenkin luottavainen sen suhteen, että Korean uusi hallitus, joka astuu virkaan kesällä 2017 on avoimempi yhteistyölle ja ihmisoikeuksien kehittämiseksi. Malmström kertoi antaneensa Etelä-Korean ymmärtää, että komissio ottaa käyttöön oikeudelliset keinot, jos tilanne ei muutu. Komission äänenpainon muuttuminen voidaan lukea olevan resonointia jäsenmaiden vaatimuksiin kauppapolitiikan reformoimiseksi sekä retorisenä vaikutuskeinona Etelä-Korean hallintoa kohtaan. Mielenkiintoisin osio Malmströmin ulostulossa on kuitenkin maininta Etelä-Korean halusta sisällyttää investointisuoja sopimus kauppasopimukseen. Investointisopimus vaatisi Euroopan parlamentin hyväksynnän, minkä myötä parlamentti voi käyttää investointisopimusta painostusvälineenä työvoimalausekkeen toimeenpanemiseksi. Tätä tukee se, että useat MEP:it ovat ilmaisseet ettei investointisuojusta voida keskustella ennen kuin vaikeudet kestävän kehityksen lausekkeessa on käsitelty (Euractiv 2017). EU:n ja Etelä-Korean välisen vapaakauppasopimuksen rajallinen vaikutus on synnyttänyt myllerryksen EU:n kauppapoliittisessa keskustelussa. Kestävän kehityksen lausekkeiden toimeenpano joutuu jatkossa varmasti tarkempaan syyniin ja komissio joutuu antamaan lausekkeille enemmän painoarvoa kuin aikaisemmin. Kestävän kehityksen luvun toimeenpanon epäonnistuminen Etelä-Korean kanssa voi kuitenkin kertoa EU:n normatiivisen vallan rajoista laajemmin, jolloin EU:n pyrkimykset instrumenttien koventamiseen olisivat vain laskevan pehmeän vallan käyttäjän viimeisiä hätähuutoja.

---

<sup>28</sup> I agree that Korea needs to do more on trade and sustainable development, particularly labour rights -- Civil society mechanisms established in the deal, and the government-to-government dialogue did not suffice to induce Korea to keep its promises -- It is not enough. EU kauppakomissaari Cecilia Malmströmin puhe parlamentin täysistunnossa 17. Toukokuuta

<sup>29</sup> "To this end we need to use all the available channels that we have to insist on the need for progress." EU kauppakomissaari Cecilia Malmströmin puhe parlamentin täysistunnossa 17. Toukokuuta

## Lähdeluettelo:

### Primäärilähteet:

Amnesty international (2013; 2014; 2015), *Amnesty international report: The state of the World's human rights*. Amnesty International.

Congressional Research Service (2011), *Dispute Settlement in the Proposed U.S.-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA)*. Jeanne J. Grimmet. 20.4.2011. Cornell University ILR School.

Congressional Research Service: The U.S.-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implementation, September 16, 2014 ja Office of the United States Trade Representatives, [www-sivu, vierailtu](http://www.situ.vierailtu) 1.12.2017.

Decreux, Yvan, Chris Milner, Nicolas Peridy (2010), *The Economic Impact of the Free Trade Agreement (FTA) between the European Union and Korea*. Report for the European Commission. Economic Review (2009), *The South Korea-EU Free Trade Agreement Negotiations: Some Observations*. Vol. 4, No. 4, 8/2009.

EMPL (2015), *Opinion of the Committee on Employment and Social Affairs for the Committee on International Trade on the implementation of the Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Korea*. (2015/2059(INI). 17.6.2016

ETUC (2013), *EP INTA Hearing on Sustainable Development Chapters in Trade Agreements*. Saatavilla: <<https://www.etuc.org/speeches/ep-inta-hearing-sustainable-development-chapters-trade-agreements#.V9vRr5OLRE4>> (luettu 05.01.2017).

ETUC (2015), *letter to Commissioner Cecilia Malmström*. 28.8.2015.

ETUC (European Trade Union) (2013), *EP INTA Hearing on Sustainable Development Chapters in Trade Agreements*. 3.12.2013.

EU DAG (2012), *The Domestic Advisory Group (DAG) opinion on "Fundamental Rights at Work in the Republic of Korea"*. 6.7.2012.

EU DAG (2014), *Serious Violations of Chapter 13 of the EU-Korea FTA*. Brussels, 13 January 2014.

EU DAG (2012), *meeting with the EU domestic advisory group (DAG) under the EU-Korea free trade agreement*. 11.10.2012 Bryssel.

EU DAG (2013a), *Opinion on the Fundamental rights at work in the Republic of Korea, identification of areas for action*.

EU DAG (2013b), *The European Union's vision and practice of Corporate Social Responsibility (CSR): contribution of the EU Domestic Advisory Group under the EU-Korea FTA*. 10.11.2014 Bryssel.

EU DAG (2015), *Information report on Corporate Social Responsibility (CSR) in the European Union, implications for its policies in the area of trade and investment*. 29.5.2013. EU:n neuvoa-antava ryhmä

EU DAG (2016), *Update on Core Labour Standards in South Korea*. 5.10.2016. EU:n neuvoa-antava ryhmä.

Euroopan parlamentti (2015), *Draft report on the on the implementation of the Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Korea*. 2015/2059(INI). Rapporteur: Adam Szejnfeld.

Euroopan parlamentin (2017), EP resolution of 18 May 2017 on the implementation of the Free ILO 2014b, missä korean ammattiliitot puhuvat ILO:n ydinsoiouduksien ja korean käytäntöjen rakenteellisesta

ILO (2017 b), verkkosivu (b), vierailtu 5.12.2017, <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11001:0::NO::>>

ILO (2017); *Committee of freedom of association*. Verkkosivu. Vierailtu 8.1.2018.

IndustriAll (2014), *EU-Korea Trade Agreement: Labour: Some problematic practices in Korea*. Policy brief 05-2014. European Trade Union

INTA (2016), European Parliament, Committee on International Trade, Draft report of 8.11.2016 on the implementation of the Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Korea (2015/2059(INI)). Rapporteur: Adam Szejnfeld

ITUC (2013; 2014; 2015), The 2013 ITUC Global Rights Index: *The worlds worst countries for Workers*.

ITUC 20.1.2014 www-sivu, luettu 11.11.2016. Saatavilla: <<https://www.ituc-csi.org/korea-authorities-targeting>> (luettu 3.1.2018).

ITUC (2015), *Korea: Authorities Targeting Hundred of Trade Unionists*. 4.12.2015. Verkko-uutinen. Saatavilla: <<https://www.ituc-csi.org/korea-authorities-targeting>> (luettu 3.1.2018).

Kansalaisyhteiskuntafoorumi (2012), *Communication to the parties to the EU-Korea FTA*. 1. tapaaminen. 27.6.2012.

Kansalaisyhteiskuntafoorumi (2013), *CONCLUSIONS*. 2. tapaaminen, 12-13.9.2013 Soul.

Kansalaisyhteiskuntafoorumi (2014), *CONCLUSIONS*. 3. tapaaminen, 9.12.2014 Bryssel.

Kansalaisyhteiskuntafoorumi (2015), *CONCLUSIONS*. 4. tapaaminen, 10.9.2015 Soul.

KCTU (2008), *KCTU Proposal on EU FTAs Policy*. Presented in Brussels 6-11.4.2008.

Kestävän kehityksen komitea (CTSD) (2012), *Joint statemnt to the Civil Society Forum on the outcomes of the 1st Trade and Sustainable Development Committee*. 26.2.2012 Bryssel.

Kestävän kehityksen komitea (CTSD) (2013), *Joint statement of the 2nd meeting of the Committee on Trade and Sustainable Development under the Korea-EU FTA*. 11.09.2013 Soul.

Kestävän kehityksen komitea (CTSD) (2014), *Joint statement of the 3rd meeting of the Commitee on Trade and Sustainable Development under the Korea-EU FTA*. 8.12.2014 Bryssel.

Kestävän kehityksen komitea (CTSD) (2015), *Joint statement of the 4th meeting of the Committee on Trade and Sustainable Development under the Korea-EU FTA*. 9.9.2015 Soul.

Komissio (2011), *EU-Korea Free Trade Agreement – Putting the FTA Into Practice*. Seminar booklet. 20.6.2011. Saatavilla:

<[http://eeas.europa.eu/archives/delegations/south\\_korea/documents/eu\\_south\\_korea/fta\\_booklet\\_final\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/south_korea/documents/eu_south_korea/fta_booklet_final_en.pdf)>

Komissio (2013), *Report from the commission to the European parliament and the council: Annual Report on the Implementation of the EU-Korea Free Trade Agreement*. COM (2013) 100. 25.2.2013.

Komissio (2013), *Workshop the EU- Republic of Korea Free Trade Agreement: one year after its entry into force*. Directorate-General for external policies of the union. Directorate B. EXPO/B/INTA/2009-01/Lot7/32. 1/2013.

Komissio (2014), *Report from the commission to the European parliament and the council: Annual Report on the Implementation of the EU-Korea Free Trade Agreement*. COM (2014) 109. 28.2.2014.

Komissio (2016), *Report from the commission to the European parliament and the council: Annual Report on the Implementation of the EU-Korea Free Trade Agreement*. COM (2016) 268. 30.6.2016.

Komissio (2017), *EU-Indonesia FTA-EU proposal for sustainable development chapter*. Saatavilla: <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/september/tradoc\\_156111.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/september/tradoc_156111.pdf)> Luettu 5.1.2018.

Komissio (2016), *EU-Japan FTA/EPA 15th negotiating round Brussels*. 29. March 2016.

Komissio (2015), *new trade strategy: A trade and investment polic based on values*

Neuvoston päätös (2012/488/EU) 22.6.2012, *Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Korean tasavallan välisellä vapaakauppasopimuksella perustetussa kauppaa ja kestäväää kehitystä käsittelevässä komiteassa esitettävästä Euroopan unionin kannasta, joka koskee kansalaisyhteiskunnan foorumin toimintaa ja asiantuntijapaneelin perustamista tarkastelemaan kauppaa ja kestäväää kehitystä käsittelevän komitean toimialaan liittyviä kysymyksiä*. Euroopan unionin virallinen lehti 231/1.

Neuvoston päätös (2013/110/EU), *decision no 1 of the EU-Korea trade committee of 23Ddecember 2011 on the adoption of the rules of procedure of the trade committee*. Official Journal of the European Union 58/9, 1.3.2013.

OECD (2013), *Resolution on trade union rights in the republic of Korea*. 131<sup>st</sup> Plenary Session of the TUAC to the OECD in Paris, France, December 2013.

OECD (2016), *The OECD's country survey on south korea*. OECD.

Office of the United States Trade Representatives (2017), *U.S.-Korea Free Trade Agreement*. Verkkosivu. Luettavissa: < <https://ustr.gov/uskoreaFTA/labor>>. (Luettu 1.12.2017).

Seattle to Brussels (2008), *Statement, EU-Korea FTA*. Saatavilla: < <http://www.s2bnetwork.org/>> (Luettu 1.1.2017)

The Hankyoreh (2017), *South Korea set to ratify four key ILO conventions*. uutinen 21.11.2017. Saatavilla <[http://www.hani.co.kr/arti/english\\_edition/e\\_international/820059.html](http://www.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/820059.html)> (luettu 2.1.2018.)

### **Sekundäärlähteet:**

Acharya, Amitav (2004), *How Ideas Spread: Whose Norm Matter? Norm Localisation and Institutional Change in Asia Regionalism*. International Organization 58 (2), 239–275. Cambridge University Press

Adriaansen, Johan & Gonzales-Garibay (2013), *The Illusion of Choice: The European Union and the Trade-Labor Linkage*. Journal of Contemporary European Research 9 (4). 542–559.

Akman, Evenett & Low (2015) Catalyst? TTIP's impact on the rest. Akman, Evenett ja Low. 2015. CEPR Press.

Allison-Reunman, Laura (2017), *ASEAN and human rights: challenges to the EU's diffusion of human rights norms*. Asia Europe Journal 15 (1), 39–54.

Alston, Philip & James Heenan (2004), *Shrinking the International Labor Code: An Unintended Consequence of the 1998 Ilo Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work?* New York Journal of International Law and Politics vol. 36.

Asian Monitor Resource Centre (2011), *Redefining collective bargaining in Asia*. Asian labor update. Verkkosivu. Saatavilla: <<https://amrc.org.hk/content/redefining-collective-bargaining-asia>>.

Baru, Sanjaya (2014), *Power shifts and new blocs in global trade*. Adelphi Series 54 (450), 11–16.

BBC (2004), 24.10.2016: "Belgium Walloon bloc key EU Ceta trade deal with Canada". Saatavilla: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-37749236>> (luettu 1.1.2017).

Beach, Derek & Rasmus Brun Pedersen (toim.) (2013), *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. University of Michigan Press.

Björdahl, Annika (2002), *Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological*



*Reflections*. Cambridge Review of International Affairs 15(1), 9–23.

Björkdahl, Annika (2002), *From Idea to Norm – Promoting Conflict prevention*. Lund University.

Björkdahl, Annika (2012), *Towards a reflexive study of norms, norm diffusion and identity (re-)construction: The transformative power of the EU in the Western Balkans*. Canterbury Law Review 18 (4), 79–96.

Björkdahl, Annika & Ivan Gusic (2015), *‘Global’ norms and ‘local’ agency: frictional peacebuilding in Kosovo*. Journal of International Relations and Development 18 (3), 265–187.

Björkdahl, Annika & Ole Elgström (2015), *The EPA-negotiations: A Channel for Norm Export and Import*. Teoksessa: Björkdahl, Annika, Natalia Chaban, John Leslie & Annick Masselot (toim.) (2015), *Importing EU Norms: Conceptual Framework and Empirical Findings*. Vol 8. Springer.

Björkdahl, Annika, Natalia Chaban, John Leslie & Annick Masselot (toim.) (2015), *Importing EU Norms: Conceptual Framework and Empirical Findings*. Vol 8. Springer.

Bloomfield, Alan (2016), *Norm entrepreneurs and theorist resistance to normative change*. Review of International Studies (42). 310–333.

Bourgeois, Jacques (2007), *A comparative analysis of selected provisions in free trade agreements. Technical Report*. Euroopan komissio.

Bradford, Colin, I (2017), *South Korea as a Middle Power in Global Governance: “Punching Above Its Weight” Based on National Assets and Dynamic Trajectory*. Teoksessa Bradford, Colin, I, Scott Snyder & Toby Dalton (2015), *Middle-Power Korea*. Council on Foreign Relations Press.

Brando, Nicolas, Nicolas Haches, Brecht Lein & Axel Marx (2015), *The impact of EU trade and development policies on human rights*. Commission’s Seventh Framework Programme (FP7/2007-2013). 9;2. Leuven Centre for Global Governance Studies.

Börzel, Tanja. A. & Thomas Risse (2012), *From Europeanisation to Diffusion: introduction*. West European Politics 35 (1), 1–19.

Byoung-Hoon, Lee (2016; 2011), *Employment relations in South-Korea*. International and comparative employment relations. Chapter 11.

Campling, Liam, James Harrison, Ben Richardson & Adrian Smith (2014). *Working Beyond the Border? A New Research Agenda for the Evaluation of Labour Standards in EU Trade Agreements*. Warwick School of Law Research Paper 2014 (3).

Chaban, Natalia & Martin Holland (2010), *The EU in the eyes of Asia: Motivation and methodology*. Asia Europe Journal 8 (), 127–131.

Chaban, Natalia, Annick Masselot & Katherine Vadura (2015), *Introduction. Asia-Europe dialogue on norms: revisiting the role of norm-receivers in the conceptualisation of the ‘normative power Europe’*.

Asia Europe Journal 13 (2), 233–239.

Checkel, Jeffrey T. (1999), *Norm, Institution, and National Identity in Contemporary Europe*. International Studies Quarterly 43 (1), 84–114.

Chonghee Han, Jiho Jang & Sunhyuk Kim (2010), *Social dialogue and industrial relations in South Korea: Has the tripartite commission been successful?* Asia Pacific Viewpoint 51 (3), 288–303.

Changwon Lee (2005), *Labour and Management Relations in Large Enterprises in Korea: Exploring the Puzzle of Confrontational Enterprise-Based Industrial Relations*. Korea Labour Institute.

Civic consulting (2017), *Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and its Member States and the Republic of Korea*. Inception report. European Commission.

Dani Rodrik (1998), ‘*Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?*’ Journal of Political Economy 106 (5), 997–1,032.

De Ville, Ferdi, Jan Orbie, Lore Van den Putte (2016) *TTIP and labour Standards*. Study for EMPL Committee. Directorate-General for internal policies. Policy department A: Economic and scientific policy.

Deitelhoff, Nicole & Lisbeth Zimmermann (2013), *Things we lost in the fire: How different types of contestation affect the validity of international norms*. Peace Research Institute Frankfurt – Working Paper, No. 18, 1–21.

DG Trade (2010;a), *The Economic Impact of the Free Trade Agreement (FTA) between the European Union and Korea Report for the European Commission*. CEPII/ATLASS. Draft Information report.

DG Trade (2010;b), *EU-South Korea Free Trade Agreement: A Quick reading guide*. verkkosivu. Luettaavissa: <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/october/tradoc\\_145203.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/october/tradoc_145203.pdf)>

DG Trade (2012), *EU-Korea trade agreement: one year on*. Verkkosivu. Saatavilla: <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=814>>. Luettu 1.1.2017.

Draper, Peter (2013), *Plurilaterals and the multilateral Trading System*. E15 Expert Group on Regional Trade Agreements and Plurilateral Approaches. ICTSD & World Economic Forum.

Ebert, Franz Christian (2016), *Labour provisions in EU trade agreements: What potential for channelling labour standards-related capacity building?* International Labour Review 155 (3), 407–433.

Economic Review (2009), Vol 4, No 4, August 2009, *The South Korea-EU Free Trade Agreement Negotiations: Some Observations*. 4 (4).

EESC (2017; b). *Korea Domestic Advisory Group 2017*.

EESC (2017), *Draft Information report, European Economic and Social Committee*. REX/479.

Euroopan parlamentti päätöslauselma (2015): “Resolution on the human rights and democracy clause in EU agreements”. 005/2057 (INI).

European and Korean social movements (2007). *European and Korean social movements and civil society unite against the 'Global Europe' strategy and the South Korea-EU FTA*. Kannanotto 19.9.2007.

Financial Times (2016), *South Korea impasse delays labour market shakeup*. Uutinen 25.6.2016. Luettu 26.6.2016.

Finnemore, Martha & Kathryn Sikkink (1998), *International Norm Dynamics and Political Change*. International organization 52 (4), 887–917.

Flanagan, Robert J (2003), *Labor Standards and International Competitive Advantage. International Labor Standards: Globalization, Trade, and Public Policy*. Stanford University Press.

Foucault, Michel (1982), The Subject and Power. Critical Inquiry 8 (4). The University of Chicago Press

Forsberg, Tuomas (2011), *Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual analysis of an Ideal Type*. Journal of Common Market Studies 49 (6). 1183–1204.

Freytag ym. (2014) The impact of TTIP. Freytag, Draper, Fricke 2014. Konrad Adenauer Stiftung.

Garcia, Maria & Annick Maselot (2015), EU-Asia Free Trade Agreements as tools for social norm/legislation transfer. Asia Europe Journal 13 (2), 241–252.

Gilardi, Fabrizio (201, 2), *Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies*. Teoksessa Carlsnaes, Thomas et al. (2012) Handbook of International Relations, Thousand Oaks, SAGE Publications, 453–47.

Grandi, Pablo Lazo (2009), *Trade agreements and their relation to Labor Standards*. ICTSD. 2009/3.

Greven, Thomas (2005), *Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements: Instruments, Enforcement, and Policy Options for Trade Unions*. Dialogue on Globalization. 2005/16. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Gruni, Giovanni (2017), *Labour Standards in the EU-South Korea Free Trade Agreement*. Korean Journal of International Comparative Law (5). 100-121.

Gupwell, Dick & Natalie Gupta (2008), *EU FTA negotiations with India, ASEAN and Korea: the question of fair labour standards*. Asia Europe Journal 7 (1), 79–95.

Hassel, Anke (2008), *The Evolution of a Global Labor Governance Regime. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 21 (2), 231–251.

Hedström, Peter & Richard Swedberg (1998), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge University Press.

Holland, Martin, Natalia Chaban & Peter Ryan (2009), *EU Through the Eyes of Asia: New Cases, New Findings*. Volume 2. World Scientific Publishin Co Pte Ltd.

IMF (2014), *Stragies for reforming Korea`s Labor Market to foster Growth*. working paper.

ILO (2008), *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. International labour conference 97th session 2008.

ILO (2013), *Social Dimension of Free Trade Agreements*. Studies on Growth With Equity. Geneva.

ILO (2012; b), *Regional Trade Agreements and domestic labour market regulation*. Trade and Employment Programme. Employment working paper No. 120.

ILO (2014), *Follow-up report Freedom of association in practice: Lessons learned Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at work*. International Laobur Conference 2014.

ILO (2016), *Assessment of Labour Provisions in trade and investment arrangements*. Studies on growth with equity.

ILO (2016), *Assessment of Labour Provisions in trade and investment arrangements*. Studies on growth with equity.

ITUC (2014) 20.1.2014, verkkosivu. Saatavilla: <<https://www.ituc-csi.org/international-trade-unions>>. luettu 11.11.2016.

ITUC (2015). Uutinen 4.12.2015. Saatavilla: <: <https://www.ituc-csi.org/korea-authorities-targeting>

ITUC (2017), *Korea: President Moon and a New Era for Korean Workers*. Uutinen 30.5.2017.

Jong-Ho (2008), *After 10 years of Social Dialogue in Korea*. Economic and Social Development Commission.

Juutinen, Marko (2014), *Euroopan unionin ja Yhdysvaltain välinen vapaakauppasopimus*. Teoksessa Taussi Thomas, Marko Juutinen, Puisto Sakari, Nikolenko Anton (toim.), *kauppa se on, joka kannattaa*. Libera.

Juutinen, Marko (2015), *TTIP-sopimuksen tavoitteet ja kritiikki*. Attac.

Kamata, Isao (2016), *Labor Clauses in Regional Trade Agreements and Effects on Labor Conditions: An Empirical Analysis*.

Keating, Michael & Della Porta Donatella (toim)(2008), *Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective*. Cambridge University Press.

Klotz, Audie & Deepa Prakash (toim.) (2008), *Qualitative methods in International Relations*. Palgrave Macmillan.

KLSI (2017), *Evaluation of the Korea-EU FTA's Labor Standards Provisions and their implementation status*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

KOF (2017), *political globalization index*. Verkkosivu. Luettavissa: < <http://globalization.kof.ethz.ch/>>.

Komissio (2001), *Promoting Core Labor Standards*. Euroopan komission tiedonanto: Com (2001) 416 final.

Komissio (2004) Euroopan komission tiedonanto: The Social Dimension of Globalisation – the EU's policy contribution in extending benefits to all, Com (2004) 383 final.

Komissio (2011), *The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) – State of Play*. Julkaistu 27.4.2016

Komissio (2011), *EU-Korea Free Trade Agreement – Putting the FTA into Practice*. Saatavilla: <[http://eeas.europa.eu/archives/delegations/south\\_korea/documents/eu\\_south\\_korea/fta\\_booklet\\_final\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/south_korea/documents/eu_south_korea/fta_booklet_final_en.pdf)>.

Komissio (2006), *Gloaali Eurooppa -strategia*. Communication.

Komissio (2015), *Trade for All – towards a more responsible trade and investment policy*. Euroopan unionin kauppapoliittinen strategia.

Komissio (2017), *Countries and regions*. Verkkosivu. Saatavilla: <<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/south-korea/>>

Komissio (2017), *EU-Indonesia FTA EU proposal for sustainable development chapter*. Saatavilla: <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/september/tradoc\\_156111.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/september/tradoc_156111.pdf)>

Laidi, Zaki (toim.) (2008), *EU Foreign Policy in a Globalized World: normative power and social preferences*. Routledge/GARNET Series: Europe in the World.

Langan Mark (2012), *Normative Power Europe and the Moral Economy of Africa -EU Ties: A Conceptual Reorientation on 'Normative Power'*. New Political Economy 17(3). 243–270

Lavenex, Sandra & Frank Schimmelfennig (2009), *EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics*. Journal of European Public Policy 16 (6), 791–812.

Leonard (1999), *Measuring Party Orientations towards European Integration: Results from an Expert Survey*. European Journal of Political Research, 36:2, 283–306.

Lieberwitz, Risa L (2006), *Linking Trade and Labor Standards: Prioritizing the Right of Association*. Cornell International Law Journal 39 (3), 641–654.

Lightfoot, Simon & Jon Burchell (2005), *Sustainable Development: Normative Power Europe in Action?* Journal of Common Market Studies 42 (1), 75–95.

Lissabonin sopimus (2009). Euroopan unioni.

Lukas, Karin & Astrid Steinkellner (2010), *Social Standards in Sustainability Chapters of Bilateral Free Trade Agreements*. Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights.

Macron (2017). Presidentti Macronin kampanja. Luettavissa: < <https://en-marche.fr/> > (luettu 1.6.2017)

Macron (2017b). Puhe. Luettavissa: <https://franceintheus.org/spip.php?article8319> (luettu 1.8.2017)

Manners, Ian (2002), *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* Journal of Common Market Studies 40 (2), 235–258.

Manners, Ian (2008), *The normative ethics of the European Union*. International Affairs 84 (1), 45–60.

Manners, Ian (2009), *The Concept of Normative Power in World Politics*. DIIS BREIF.

McKenzie, Lachlan & Katharina L. Meissner (2016), *Human Rights Conditionality in European Union Trade Negotiations: the Case of the EU–Singapore FTA*. *Journal of Common Market Studies* 55 (4), 832–849.

Merkel (2017 puhe 19.6.2017. Luettavissa:

<[https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2017/2017-06-19-bk-merkel-c20\\_en.html](https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2017/2017-06-19-bk-merkel-c20_en.html) >  
(luettu 1.9.2017).

Mohamadieh, Kinda (2012), *Democratic transitions and the EU ‘deep and comprehensive FTAs’ with MENA countries: A possible backlash?*. *GREAT Insights* 1(2).

Nicole Deitelhoff and Lisbeth Zimmermann (2013), ‘*Things we lost in the fire: How different types of contestation affect the validity of international norms*’, Peace Research Institute Frankfurt – Working Paper, No. 18 (2013).

Norman, K. Denzin & Yvonna S. Lincoln (2000), *The SAGE handbook of Qualitative Research*. 4th edition. SAGE.

Nye (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, 256, New York: PublicAffairs.  
Viitattu teoksessa Holland ym. (2009), 160.

Orbie, Jan (2011), *Promoting Labour Standards Through Trade: Normative Power or Regulatory State Europe?*. Teoksessa Whitman, R. (toim.) *Normative Power Europe: Empirical and theoretical perspectives*, Basingstoke: Palgrave, 160–183.

Orbie, Jan, Deborah Martens & Lore Van den Putte (2016), *Civil Society Meetings in European Union Trade Agreements: Features, Purposes, and Evaluation*. CLEER papers. 2016/3. Centre for the law of EU external relations.

Parker, Owen & Ben Rosamond (2013), ‘*Normative power Europe’ meets economic liberalism: Complicating cosmopolitanism inside/outside the EU*. *Cooperation and Conflict* 48 (2), 229–246.

Peels, Rafael, Elizabeth Echeverria M., Jonas Aissi & Anselm Schneidet (2016), *Corporate social responsibility in international trade and investment agreements: Implication for states, business, and workers*. ILO Research Paper No. 13.

Postnikov, Evgeny & Ida Bastiaens (2014), *does dialogue work? The effectiveness of labor standards in EU preferential trade agreements*. *Journal of European Public Policy* 21(6), 923–940

Risse T. & Sikkink K. (1999), *The socialisation of international human rights norms into domestic practices: introduction*. Teoksessa Risse T, Ropp S, Sikkink K (toim, *The power of human rights: international norms and domestic change*. Cambridge University Press, Cambridge .

Rodrik, Dani (2017), *Straight talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*. Princeton University

Press.

Seong-Jae Cho (2012), *Diagnosis of the Korean Industrial Relations System Directions for Future Development*. Teoksessa: *Labor Issues in Korea (2012)*. Korea Labor Institute.

Sinkkonen, Ville (2010), *euroopan unionin normatiivisen vallan vaikutusmahdollisuudet konfliktitilanteessa: tapauksena EU:n ja venäjän suhdeinstituutio georgian kriisin kontekstissa*. Kosmopolis 40 (2).

Solingen, Etel (2012), *Of Dominoes and Firewalls: The Domestic, Regional, and Global Politics of International Diffusion*. *International Studies Quarterly* 56 (4), 631–644.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (2007). Euroopan unioni.

Sprinz, Detlef. F & Wolinsky-Nahmias (toim.) (2004), Yael, *Models numbers and cases: method for studying international relations*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Stake, Robert. E (2011), *Case Studies*. Teoksessa Denzin, Norman K et al. (eds) *Handbook of Qualitative Research*. Los Angeles: Sage Publications.

Subramanian, Arvin (2014), *Ideas and power in contemporary trade development*. Adelphi series, 54;450, 39–60.

Sunghoon Park (2017), *The new politics of trade negotiations: the case of the EU-Korea FTA*. *Journal of European Integration* 39 (7). 827–841

Takacs, Tamara & Andrea Ott, Angelos Dimopoulous (toim.) (2013), *Linking trade and ton-commercial interests: The EU as a global role model? CLEER working paper. 2013/4*. Centre for the law of EU external relations.

Tradingeconomics (2018). Verkkosivu. Saatavilla < <http://www.tradingeconomics.com/south-korea/gdp>>. (luettu 2.1.2018).

Tsogas, George (1999), *Labor standards in international trade agreements: an assessment of the arguments*. *The International Journal of Human Resource Managements* 10 (2), 351–375.

EURACTIVEM (2017), *MEPs slam labour rights in EU-Korea trade deal review*. Uutisartikkeli 18.05.2017. Luettavissa: <<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/meps-slam-labour-rights-in-eu-korea-trade-deal-review>>. Luettu 28.09.2017.

Van den Putte, Lore (2016), *The European Union's trade-labour linkage beyond the 'soft' approach?* Dissertation. Department of Political science. Ghent University.

Van den Putte, Lore & Orbie, Jan (2016). *EU Bilateral Trade Agreements and the Surprising Rise of Labour Provisions*. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 31, no. 3 (2015): 263–284.



Van Den Putte, Lore et al. (2015) *,what social face of the new EU trade agreements? Beyond the 'soft' approach.* ETUI Policy Brief 2015. European Economic, Employment and Social Committee

Wall Street Journal (2015), *South Korea's Labor Market Reform Struggles*. Saatavilla: <<http://blogs.wsj.com/korearealtime/2015/02/25/south-koreas-labor-market-reform-struggles/>>. Luettu 25.2.2015.

Witte, J.M. (2008), *Realizing core labor standards. The potential and limits of voluntary codes and social clauses*. Eschborn, GTZ.

World Economic Forum (2014), *Mega-regional Trade Agreement: Game-Changes or Costly Distractions for the World Trading System?* World Economic Forum 2014.

Zimmermann, Lisbeth (2016), *Same Same or Different? Norm Diffusion Between Resistance, Compliance, and Localization in Post-conflict States*. International Studies Perspectives 17 (1), 98–115.

Yle (2017), *Etelä-Korean syrjäytetty presidentti sai syytteet korruptioskandaalista*. Uutinen 17.4.2017.